


[Imprimir Página Web](#)

## Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma\*

José Martín y Pérez de Nanclares

DT Nº 55-2004 - 25.10.2004

### Contenido

#### I. Aspectos generales

- La progresiva compensación de la inicial *ceguera federal* de los tratados constitutivos
- Las propuestas desde el Derecho interno: el peculiar caso español

#### II. La participación de las CCAA en el proceso decisorio interno: el escollo de la *asimetría competencial*

- La imprevisión constitucional: sobre la importancia de los mecanismos de cooperación vertical
- Mecanismos multilaterales: sobre el desaprovechamiento de las potencialidades de la CARCE
- Mecanismos bilaterales: sobre la inevitabilidad de algunas relaciones bilaterales

#### III. La participación directa de las CCAA en el proceso decisorio comunitario: la importancia de la *lealtad federal*

- La participación en los grupos de trabajo de la Comisión: un positivo banco de pruebas
- La presencia en la esfera del Consejo: la asignatura pendiente
- Otras cuestiones pendientes: un variopinto abanico reivindicativo

#### IV. Las CCAA y el principio de subsidiariedad: las modestas potencialidades del proyecto de tratado constitucional

#### V. Propuestas de reforma: el necesario refuerzo (prudente) de la posición de las CCAA

- Hacia un proceso escalonado y progresivo de reformas internas
- La relevancia del principio de cooperación: Conferencias sectoriales vs. Senado reformado
- El escollo de la asimetría competencial y los "hechos diferenciales": en busca de la cuadratura del círculo
- Hacia el desarrollo de la participación en los comités de la esfera de la Comisión: un primer laboratorio
- La recomendable participación en el Consejo: el próximo paso a la vista
- La mejora de la cooperación horizontal entre las CCAA: el complemento necesario
- La reforma de la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER: una cuestión de confianza
- La circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo: una vieja aspiración autonómica
- El control del nuevo principio de la subsidiariedad: otra tarea para el futuro Senado
- La coincidencia con el debate sobre la Constitución europea y el referéndum: un riesgo añadido

### I. Aspectos generales

#### *La progresiva compensación de la inicial "ceguera federal" de los tratados constitutivos*

La discusión a propósito de la incorporación de las regiones al proceso decisorio comunitario no es algo que haya surgido espontáneamente en España durante los últimos tiempos. Desde el mismo momento en que se firmaba en 1951 el Tratado constitutivo de la CECA afloró en el Estado federal europeo por antonomasia, Alemania, una agria polémica sobre las consecuencias que la ratificación del Tratado tendría para los entes regionales, en el caso en cuestión los *Länder*. En ese mismo año el entonces presidente de Renania del Norte-Westfalia, Karl Arnold, afirmaba en el *Bundesrat* que la ratificación del citado Tratado comunitario traería parejo "el riesgo de llegar a convertir los *Länder* en meros entes administrativos"[1]. En esta misma línea, se insistía por la doctrina alemana más reputada en la acusación de una supuesta "ceguera federal" de los tratados constitutivos (*Landesblindheit*)[2].

Cincuenta años después y con seis Estados descentralizados donde antes sólo había uno, persiste una preocupación idéntica de las regiones con competencias legislativas propias[3]. Ciertamente, no se han convertido por mor del

proceso de integración europea en “meros entes administrativos”, pero sí han visto todas ellas cómo a través de las sucesivas reformas de los tratados constitutivos han ido perdiendo progresivamente nuevas competencias en favor de la Unión Europea. No puede ignorarse, empero, que las reclamaciones de las regiones con competencias legislativas propias han tenido ciertas consecuencias de relevancia dentro de la arquitectura institucional de la Unión y en su práctica diaria. En el plano comunitario, el Comité de las regiones representa directamente sus intereses (arts. 263 a 265 TCE); el propio Parlamento Europeo encarna la voluntad de los *pueblos* de la Unión (art. 189 TCE); incluso nada impide la presencia directa de las regiones en el Consejo dentro de la delegación de su Estado (art. 203 TCE); o su asimilación a las personas jurídicas a la hora de interponer determinados recursos de anulación (art. 230 TCE). También se ha convertido en práctica habitual que las instituciones comunitarias, especialmente la Comisión, cuenten con las regiones en materias que no sólo afectan a la política regional. Existe, en efecto, una ya frecuente interlocución que asumen las oficinas de las Comunidades Autónomas (CCAA) en Bruselas dentro de lo que la doctrina politológica suele considerar como “paradiplomacia”[4], así como incipientes intentos de cooperación directa con las regiones como los controvertidos *contratos trilaterales*[5].

Sin embargo, el punto de partida indiscutido es que la Unión Europea es una Unión de Estados a la que, a la vista de la heterogeneidad de modelos de organización interna existentes entre sus 25 miembros y del desigual nivel de “sensibilidad regional” reinante dentro de los propios Estados descentralizados, le resulta indiferente la estructura territorial de éstos[6]; a la vez, la Unión está obligada a respetar el principio de autonomía institucional interna. Lo realmente relevante para la Unión es que ningún Estado miembro “puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, *ni siquiera las que derivan de su organización federal*, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos”[7]. Por ello, por mucho que la Unión Europea pueda tener también un sustrato federal indudable[8] y más allá de una cierta *sensibilidad regional* de la Unión en su entramado institucional y en la práctica diaria, la cuestión regional es, a nuestro juicio, en primera línea una cuestión a resolver internamente por los propios Estados. Y lo seguirá siendo cuando, llegado el caso, entre en vigor el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa[9] que se firmará en Roma el próximo 29 de octubre[10].

#### *Las propuestas desde el Derecho interno: el peculiar caso español*

Para compensar esa progresiva erosión competencial de las regiones con competencias legislativas propias, los Estados miembros de corte descentralizado han ido ideando, con mayor o menor entusiasmo, diferentes mecanismos internos que aseguren una cierta participación de las regiones en el proceso ascendente de formación de la voluntad comunitaria. Así ha sido fundamentalmente el caso de Alemania, Austria y Bélgica donde por vías diferentes –pero resultados no muy dispares– se han ido desarrollando mecanismos eficaces por los que se han ido insertando en sus Constituciones disposiciones específicas en materia de integración europea y han articulado a la vez mecanismos internos de cooperación entre los entes regionales y el Estado central[11].

También en España se han dado pasos relevantes, si bien los mecanismos de participación de las CCAA en temas europeos son bastante menos depurados que los existentes en los tres Estados citados[12]. No parece adecuado “atascarse” ahora en las causas de ello. Pero, de entrada, podría ponerse sobre la mesa dos posibles elementos diferenciadores que resultarán de relevancia notable a la hora de valorar el funcionamiento del sistema de participación actualmente en vigor y, sobre todo, al tratar de plantear determinadas propuestas de mejora. Por un lado, nuestra Constitución carece tanto de estructuras centrales como de mecanismos de cooperación adecuados para un desarrollo autonómico que ha generalizado –o al menos tiende a generalizar– el mapa de autonomías de “alto nivel competencial”. Esta carencia responde probablemente a que en el momento de redacción de la Constitución española no se tenía en mente la evolución del sistema autonómico español hacia una generalización tendencialmente paritaria de los techos competenciales. El caso es que ello provoca, como se ha constatado desde hace tiempo por la doctrina constitucionalista, que actualmente se aprecie, por un lado, “un descuido en el alto grado de imprevisión sobre las relaciones cooperativas y eurocomunitarias” y, por otro lado, la configuración de unas estructuras centrales que no se corresponden con la indudable racionalidad federal propia del sistema autonómico finalmente resultante[13].

Por otro lado, y estrechamente unido a lo anterior, tenemos la peculiaridad constitucional de unas *asimetrías competenciales*[14] que, unidas al indeterminado concepto hermano de los “hechos diferenciales” de determinadas “nacionalidades y regiones”[15] dificultan notablemente la articulación de mecanismos de cooperación internos de carácter homogéneo y, a la vez, ponen en liza demandas políticas y jurídicas muy dispares. De hecho, existe un muy desigual grado de *aspiración europea* según las diferentes CCAA, si bien en contra de lo que en ocasiones pudiera pensarse, no es el color político de sus respectivos gobiernos el elemento aglutinante de las posiciones más reivindicativas[16].

En este contexto, sin parangón en los otros Estados federales europeos, se encuadra una pérdida de competencias por parte de las CCAA como consecuencia de la pertenencia a la Unión Europea que crea cierta insatisfacción en bastantes de ellas. Es evidente que a partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas a través del artículo 93 CE se atribuyen a la Unión el ejercicio de competencias cuya titularidad puede ser no sólo del Estado, sino también de las CCAA. Éstas, sin embargo, ven intensificada la sensación de pérdida competencial al comprobar cómo el Estado central “recupera” para sí –aunque sea indirectamente a través de su participación en el Consejo– competencias que, conforme al reparto competencial interno, corresponderían a las CCAA[17]. Resulta, pues, lógico que las CCAA reclamen en el plano interno mecanismos efectivos que compensen en cierta medida la pérdida competencial real con una participación en la fase interna del proceso de formación de la voluntad del Estado sobre esta materia; y es igualmente comprensible que, dentro del respeto a la lógica del sistema, intenten también encontrar cierta representación directa en el propio proceso decisorio comunitario.

A ello precisamente dedicaremos el núcleo de este trabajo. Así, prescindiendo de la menos polémica *fase descendente* en la que se aborda el modo en que se procede a la ejecución del Derecho Comunitario en España[18], nos centraremos básicamente en la llamada *fase ascendente* del proceso de formación de la voluntad comunitaria. Así, diferenciaremos entre la participación (interna) en la conformación de la voluntad del Estado (II) y la participación (externa) en la formación de la voluntad de las instituciones y órganos de la Unión Europea (III). Finalmente, una vez apuntada la indudable relevancia que el principio de subsidiariedad podría cobrar en el futuro para las CCAA (IV), se tratará de ofrecer a título ilustrativo algunas propuestas de reforma encaminadas a reforzar el papel de las CCAA en las cuestiones europeas dentro de los marcos constitucionales español y comunitario a la vista de las principales deficiencias detectadas en los apartados anteriores (V).

Con todo, en el estudio de estas cuestiones no puede obviarse el preciso contexto histórico en el que actualmente nos encontramos ya que, coincidiendo con el cambio de gobierno en la primavera de 2004, se ha desencadenado un intenso debate sobre el modelo territorial del Estado que lógicamente incluye en su agenda la mejora de la posición de las CCAA en las cuestiones europeas. Por otro lado, se ha abierto igualmente un más amplio debate sobre la reforma de la Constitución española en cuatro puntos muy concretos, alguno de los cuales también afectan indirectamente al tema aquí tratado[19]: especialmente el referido a la reforma del Senado; y, unido a él, una constitucionalización del Estado de las autonomías que difícilmente podrá quedarse en una mera enumeración del nombre de las CCAA, máxime si, como parece, va parejo a un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. Es en todo caso un debate sobre la segunda reforma constitucional que, a diferencia de la primera, además de reavivar la polémica sobre la rigidez extrema de uno de los mecanismos de reforma constitucional[20], abarca temas nada relacionados entre sí y que, como se ha afirmado recientemente, probablemente no hay motivos suficientes "para ser metidos en la misma cesta" [21].

## II. La participación de las CCAA en el proceso decisorio interno: el escollo de la *asimetría competencial*

### *La imprevisión constitucional: sobre la importancia de los mecanismos de cooperación vertical*

La Constitución de 1978 nada prevé expresamente a propósito del proceso interno de formación de la voluntad comunitaria. En modo alguno se encomienda expresamente esta tarea al Estado y difícilmente puede considerarse actualmente que la reserva estatal derivada del artículo 149.1-3º CE permita incluir la dimensión interna de la formación de la voluntad comunitaria dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de "relaciones internacionales". El propio Tribunal Constitucional, tras algunos titubeos en los primeros años de pertenencia a las Comunidades Europeas[22], ha dejado bien establecido que la competencia exclusiva en materia exterior comprende únicamente el "núcleo duro" de las relaciones internacionales[23], entendiéndose por tal la representación exterior (art. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* (arts. 93 y 94 CE), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (art. 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149.1 CE con una dimensión exterior propia[24]. Fuera de este "núcleo duro", las CCAA pueden realizar actividades[25] que tengan una proyección internacional siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias[26]. Es más, a propósito de la pertenencia a la UE, el Tribunal Constitucional ha establecido con rotundidad que "cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas *puede considerarse a ciertos efectos como el interno*"[27].

Por tanto, como considera la doctrina más solvente, con base en los principios de autonomía y de cooperación entre el Estado y las CCAA, "las Comunidades Autónomas españolas tienen un *derecho propio* a participar en la formación de la posición nacional a defender ante las Instituciones comunitarias"[28]. Así, unas adecuadas relaciones de colaboración entre el Estado central y las CCAA resultan de capital importancia tanto para afrontar los problemas derivados de la ya aludida indeterminación –y hasta imprevisión– de nuestro texto constitucional, como para garantizar en la práctica un adecuado funcionamiento armonioso del sistema[29].

Sin embargo, los mecanismos de cooperación interna actualmente existentes no satisfacen las demandas de las CCAA y, en buena medida, reclaman una próxima reforma. Merece, por tanto, la pena tratar de detectar *grosso modo* las principales deficiencias del sistema como paso previo a la propuesta de reformas que haremos en el apartado final del trabajo. Para ello puede distinguirse entre los referidos mecanismos según sean de carácter multilateral o bilateral.

### *Mecanismos multilaterales: sobre el desaprovechamiento de las potencialidades de la CARCE*

Como es bien sabido, en nuestro sistema autonómico el mecanismo institucional habitual de coordinación multilateral entre el Estado y las CCAA es el de las Conferencias sectoriales[30] que, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, obedece a "la necesidad de hacer compatible el principio de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado" y se conciben como "órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación"[31]. Así, existe una específicamente dedicada a los temas europeos que inicialmente se configuró –desde 1988– como una práctica dependiente de la voluntad de las partes. Posteriormente, superando su institucionalización de 1992[32] y fruto del pacto de investidura de 1996 entre PP y CiU[33], la ley 2/1997 la positiviza jurídicamente creando la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)[34]. Se trata, pues, del "órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos" (art. 1.1). En particular, por lo que aquí más nos interesa, es una conferencia con una (supuesta) posición preeminente en su ámbito material de actuación frente al

resto de Conferencias sectoriales[35] y “debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho Comunitario” (art. 1.2)[36].

El sistema autonómico español ha optado, pues, a la hora de articular la cooperación entre el Estado y las CCAA por un mecanismo de naturaleza gubernamental[37] y no por un mecanismo de naturaleza parlamentaria como es, por ejemplo, la segunda cámara del Parlamento alemán (el conocido *Bundesrat* o Consejo federal) aunque, por otra parte, no deberíamos olvidar que éste último lo componen representantes de los Gobiernos regionales y no representantes elegidos por sufragio universal.

En todo caso, más allá de la letra de la ley 2/1997 y de su Reglamento de funcionamiento, a la hora de calibrar sus virtudes y detectar sus deficiencias, conviene evaluar su funcionamiento práctico en los últimos siete años de vigencia de la ley. Ciertamente, ha supuesto un arranque, aunque tímido, en la conformación de un foro de negociación y debate sobre los temas europeos que no caigan bajo el ámbito de actuación de otra Conferencia sectorial. Y, en particular, su Comisión de coordinadores de asuntos comunitarios, concebido como órgano de apoyo de la Conferencia en el segundo nivel, ha logrado un funcionamiento notable. Pero, desde una perspectiva global, la evaluación no resulta especialmente alentadora. Con independencia de la posición política de cada cual, parece obvio que tres reuniones en 2001, cuatro en 2002 o las también escasas de 2003 no representan un buen aval de la CARCE y encubren en realidad una apatía y desdén por los temas europeos que difícilmente cohonesta con la trascendencia creciente de estas cuestiones para las CCAA[38]. Ello sería, con todo, casi anecdótico si en las escasas reuniones del pleno los temas tratados fueran de la enjundia esperada. Pero produce mayor decepción todavía el superficial calado y en ocasiones el pobrísimo tono y desarrollo de algunos de los temas tratados en ella durante los últimos años; incluyendo cuestiones como la posición de España en las Conferencias Intergubernamentales o la demanda regional de participación en la esfera de Consejo. De hecho, raramente –y quizá resulte escaso el adverbio– sirve para conformar una verdadera posición común que pueda incorporarse como tal a la posición que después defiende el Estado en el Consejo[39].

Acaso por ello no deban resultar extraños los problemas de quórum que la apatía creciente de los propios consejeros autonómicos está provocando últimamente en el funcionamiento de la CARCE. El sentir generalizado de buena parte de las CCAA, en particular de las más reivindicativas en temas europeos, es el de un profundo desaprovechamiento –no entremos en si intencionado o no– de las potencialidades de la CARCE, así como –permítasenos la licencia– un permanente “efecto frontón” en la pared de la Administración central ante las principales demandas autonómicas en la materia. La frustración autonómica en este ámbito parece haber sido tal en los últimos años que, tras el reciente cambio de gobierno en la primavera de 2004, se han abierto unas expectativas que no deberían desaprovecharse; pero tampoco magnificar.

En todo caso, dejando al margen el clima político de cada momento concreto y tratando de evitar unas excesivas expectativas que después se pudieran ver truncadas, parece claro que el mecanismo de la CARCE sigue siendo válido ya que más que un punto de llegada es punto de partida para un proceso abierto en el que todavía nos encontramos inmersos[40]. Parece evidente que este proceso sigue abierto en la actualidad y reclama con urgencia ese ajuste y mejora en su funcionamiento. Cuestión diferente es plantearse con tranquilidad y sosiego si a largo plazo un mecanismo de carácter interadministrativo como la CARCE resulta el más adecuado para articular correctamente las relaciones de cooperación entre el Estado y las CCAA o si, por el contrario, resultaría más apropiado diseñar un foro de naturaleza parlamentaria. En el bien entendido que el sorprendente Protocolo de intenciones entre el presidente del Senado y el ministro de Administraciones Públicas de 10 de marzo de 2003[41] nada tiene que ver con ello[42].

#### *Mecanismos bilaterales: sobre la inevitabilidad de algunas relaciones bilaterales*

En todo caso, con independencia de las críticas puntuales que pueda merecer la articulación concreta por la que se ha optado, parece fuera de toda duda que dentro del modelo autonómico español, como también en el de cualquier federalismo cooperativo, la vía ordinaria de cooperación interna sea la de mecanismos multilaterales que reúnan en algún órgano a *todas* las CCAA[43]. A nuestro juicio, sea cual sea la naturaleza del foro resultante, éste es y debe seguir siendo el marco básico de la cooperación entre las CCAA y el Estado central en materia europea.

Sin embargo, es obvio que las aludidas *asimetrías competenciales* existentes en nuestro ordenamiento constitucional interno, unidas a “hechos diferenciales” como la lengua, la insularidad o el mecanismo foral del concierto, dificultan notablemente el diseño de un marco multilateral único para la participación de las CCAA en las cuestiones europeas y reclama una cierta modulación del mismo[44].

En efecto, existen competencias muy concretas que tan sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma y que, por ello, pueden reclamar con carácter residual la articulación de mecanismos bilaterales de cooperación desconocidas en otros sistemas federales. No por casualidad, la propia ley 2/1997 sobre la CARCE reconoció la realidad anterior a la ley y previó explícitamente que las cuestiones que “afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación bilateral” (disposición adicional primera).

Así, se han creado hasta el momento comisiones bilaterales con al menos tres CCAA. La primera de ellas, de 1995, con el País Vasco que desde un principio ha defendido con firmeza esta vía hasta el punto de subordinar durante años su participación en la CARCE a la apertura de esta vía[45]. La segunda fue con Cataluña en 1995 quien, aunque sin resistirse nunca a la participación en la CARCE también ha reclamado un mecanismo bilateral para las CCAA “históricas”[46]. Y la tercera lo fue con Canarias. En la práctica, sin embargo, estas comisiones bilaterales han funcionado en los últimos años de manera muy poco dinámica. En los casos catalán y vasco la inactividad sería el

término más preciso para calificar su actuación: a lo largo de 2003 no se reunieron ni una sola vez. En el caso canario, sin embargo, sí ha experimentado una mayor y más armónica actividad como consecuencia de dos elementos de diferente naturaleza, uno jurídico y otro político. Desde la perspectiva jurídica, el carácter ultraperiférico que el Derecho Comunitario (art. 299.2 TCE)[47] reconoce (sólo) a esta Comunidad Autónoma española demanda una relación bilateral específica en diversas materias. Y, desde el coyuntural plano político, los gobiernos canario y del Estado han mantenido en los últimos años unas fluidas relaciones políticas que han desembocado en un diálogo efectivo tendente a defender los intereses canarios en las instituciones europeas. Como con cierta ironía escribía recientemente Eduard Roig Molés en su último informe anual sobre la CARCE, Canarias “se configura como la Comunidad que presenta un auténtico hecho diferencial, reconocido por el Estado, en referencia a los asuntos comunitarios”[48].

Sea como fuere, resulta imprescindible su mantenimiento. Jurídicamente, porque muy difícilmente puede articularse de otra forma la conformación de la voluntad comunitaria cuando se vean afectadas competencias que sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma, en ocasiones incluso con título competencial exclusivo. Y políticamente porque, de cara a una inminente reforma estatutaria y acaso también constitucional, resultaría imposible alcanzar un consenso duradero con determinadas CCAA si no se tiene en cuenta esta peculiaridad. Ahora bien, la cuestión resulta tan delicada que tal mecanismo bilateral requiere igualmente tanto una adecuada interiorización del principio de lealtad federal por las CCAA en cuestión, como una garantía para el resto de CCAA de que no sirve de “puerta trasera” para introducir de soslayo nuevas competencias que pudieran crear la sensación de que existen “CCAA de primera” y “CCAA de segunda”. Debería limitarse, por tanto, única y exclusivamente a aquellas cuestiones que de manera palmaria afecten al núcleo central de la competencia que sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma. Como afirma Gurutz Jáuregui, “se impone la necesidad de buscar fórmulas de equilibrio respetuosas con los hechos diferenciales y, al mismo tiempo, acordes con el principio de seguridad jurídica”, lo que en el caso español probablemente equivaldría a establecer “un sistema intermedio híbrido que permita compaginar la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas [–acaso 19 si se incluye en la próxima reforma constitucional a Ceuta y Melilla–] con una serie de poderes comunes a todas ellas, y a su vez la existencia de ciertas Comunidades Autónomas con singularidades de relevancia constitucional”[49].

### **III. La participación directa de las CCAA en el proceso decisorio comunitarios: la importancia de la “lealtad federal”**

#### *La participación en los grupos de trabajo de la Comisión: un positivo banco de pruebas*

Es evidente que la presencia de las CCAA dentro de la Comisión ni ha sido ni en realidad podrá ser nunca una demanda razonable. Se trata de una institución independiente (art. 213 TCE) cuyas funciones (art. 211 TCE) le confieren una peculiar posición supranacional incompatible con injerencia intergubernamentales de cualquier gobierno de los Estados miembros, sea el nacional o sea el de las regiones. Sin embargo, en el devenir comunitario se ha creado en su entorno toda una abigarrada amalgama de comités y grupos de trabajo cuya composición sí obedece al esquema intergubernamental de representantes de los Estados miembros. De ahí que la reclamación regional de incluir dentro de la delegación estatal en estos comités a algún representante de las CCAA sí haya sido objeto de negociación con el Estado. Así, como se sabe, en 1997 se logró de manera precipitada, un tanto improvisada y con un método de reparto más que discutible un acuerdo para abrir 55 de esos comités a la participación regional durante un periodo de cuatro años (1998-2002)[50]. Dicho acuerdo mereció en general valoraciones doctrinales extremadamente críticas. Así, la profesora Mangas Martín consideró que “no parece razonable empezar a construir la presencia de las CCAA en los comités sobre la base de la discrecionalidad. Toda política pública moderna exige una justificación. Tiene que tener unos criterios que permitan conocer las finalidades perseguidas y situar adecuadamente la contribución de los participantes en tales políticas”[51]. A ello un importante sector doctrinal y también algunas CCAA, añadían el carácter muy secundario de la mayoría de los comités abiertos a la participación regional[52].

Más adecuado pareció el nuevo reparto hecho en 2002 para el nuevo periodo 2003-2006. Además de mayor transparencia y menor precipitación se han incluido 47 comités más, entre los que ya aparecen algunos de notable relevancia e importancia política para las CCAA[53]. Ciertamente, pervive la polémica a propósito de si la participación de las CCAA en los comités debe fundarse en una competencia de las CCAA sobre la materia propia del comité en cuestión o si, por el contrario, bastaría simplemente con su interés. Puede resultar discutible también la cerrazón estatal a incluir en la lista determinados comités que por su contenido encajan en el ámbito de competencias de las CCAA. De hecho, no vemos motivos de peso para no incluir en el listado de nuevos comités a los propios de OCMs en materia agrícola o incluso el codiciado comité del FEOGA-Garantía. A nuestro juicio, resulta harto discutible que en la actualidad pueda seguirse manteniendo el argumento tradicionalmente sostenido por el Estado –y muy particularmente por el Ministerio de Agricultura– en el sentido de que la actuación de esos comités se encuadra dentro del ámbito material del comercio exterior que, como se sabe, es competencia exclusiva del Estado (art. 149-1-10ª CE). Incluso ha hecho aflorar el muy desigual interés y, sobre todo, capacidad técnica de las diferentes CCAA.

Pero la realidad es que se trata de un avance notable que en términos globales resulta, a nuestro entender, razonablemente satisfactorio y que, al margen de cuestiones puntuales, muestra también a las claras la viabilidad de una colaboración horizontal de las CCAA que ha abarcado a todas ellas, incluido el País Vasco. En suma, un banco de pruebas que se mostrado sumamente útil.

#### *La presencia en la esfera del Consejo: la asignatura pendiente*

La presencia en el Consejo ha constituido para las regiones con competencias legislativas propias uno de los



principales caballos de batalla en sus reclamaciones de participación directa en las instituciones comunitarias[54]. Inicialmente, la figura alemana del Observador (el *Landesbeobachter*) fue un referente, si bien tras la modificación del artículo 203 TCE para permitir la presencia de representantes de las regiones en las sesiones del Consejo[55] se han ido alcanzado en los diferentes Estados descentralizados fórmulas que bajo un modelo u otro permiten tal presencia regional en el Consejo. Ha sido el caso de Estados federales como Alemania, Austria o Bélgica, pero también el de otros Estados más alejados del modelo federal como, por ejemplo, el Reino Unido.

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo en España. Sí se ha producido idéntica reclamación regional –más insistente e intensa, si cabe, que en algunos de los Estados citados–, pero sin haber logrado hasta el momento ningún fruto. Y ello pese a que ya en 1998 las Cortes Generales encomendaron a la Comisión Mixta para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas la tarea de iniciar un proceso para lograr un mecanismo de participación de las CCAA en las reuniones del Consejo[56]. Sin embargo, dicho encargo ha chocado desde entonces con una persistente negativa del Gobierno y obviamente no se ha hecho todavía realidad. En concreto, el acuerdo de 10 de marzo de 1998, encomendó a la referida Comisión Mixta la tarea de iniciar “un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación el Gobierno en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas”. Este acuerdo, ciertamente, encontró desarrollo en un documento presentado por el Ministro de Administraciones Públicas a las CCAA el 10 de junio de 1998, mas sin logro posterior alguno. Como tampoco parece haberlo tenido el grupo de trabajo formado a partir de la decisión de la CARCE de 28 de noviembre de 2000[57] ni el denominado “documento Santander”[58].

Con todo, de la experiencia de los dos textos citados y de la posterior perspectiva temporal de una infructuosa “batalla” se deberían extraer algunas consecuencias. La primera y más obvia es que tras seis años de absoluta inactividad resulta inaplazable iniciar un nuevo proceso para establecer una fórmula que permita una cierta presencia de las CCAA en el Consejo. La segunda es que, con independencia de que obviamente pueda tratarse en la Comisión parlamentaria en cuestión, el foro más adecuado para su elaboración ha de ser tal que permita la participación efectiva de las CCAA en la negociación, siendo probablemente la CARCE el más apropiado. Al menos en un primer momento hasta que se clarifique la visión sobre el futuro del Senado español. La tercera es que la participación regional no debería limitarse al Consejo, sino que debería incluir también al resto de órganos y grupos de trabajo existentes en su esfera[59]. Y la cuarta consecuencia es que posiblemente no sea lo más apropiado circunscribir el ámbito material de actuación de las CCAA tan sólo a las competencias exclusivas de éstas[60]. Entre otras cosas porque, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea[61], en el bloque de constitucionalidad español se trata de un concepto enormemente equívoco e indeterminado que además, como ha señalado con profusión la doctrina constitucionalista, no siempre aparece con un significado idéntico[62]. Por el contrario, tampoco parece pertinente sustituir la posición extrema encarnada por las “competencias exclusivas de las CCAA” por una posición no menos extrema, aunque ahora en el lado opuesto, de las materias que afecta a *intereses* de las CCAA. Entre ambos polos podría buscarse una fórmula intermedia que en todo caso debería ir acompañada de una interpretación flexible.

#### *Otras cuestiones pendientes: un variopinto abanico reivindicativo*

Ciertamente existen otras muchas cuestiones que también han merecido una severa crítica por parte de la doctrina y de alguna Comunidad Autónoma. No nos detendremos en este trabajo en el tratamiento individualizado de cada una de ellas por sobrepasar con creces el ámbito del mismo. Sí haremos, empero, alusión “de pasada” a cuatro de ellas. En concreto, a las que afectan al Comité de las Regiones, a las oficinas en Bruselas, al *ius standi* de las CCAA ante el Tribunal de Justicia y a la circunscripción electoral única en las elecciones al Parlamento Europeo.

Respecto al **Comité de las Regiones** es ya un lugar común referirse a las críticas derivadas de una composición variada que acoge tanto a representantes de los entes regionales como de los entes locales (art. 263 TCE) y entre los primeros incluye sin mayor distinción a departamentos regionales con mera descentralización administrativa junto a regiones con verdaderas competencias legislativas propias. Se trata, empero, de un debate completamente ajeno a la dimensión interna de la participación. El número de 21 representantes correspondientes a España ha permanecido inalterado tras la última adhesión de diez Estados miembros el pasado 1 de mayo de 2004 y difícilmente cabe otro reparto que no sea el actual. Cuestión diferente es que en el plano comunitario las regiones con competencias legislativas propias intenten “batallar”, como ya lo han hecho en diversos momentos, para lograr que de una forma u otra logren una cierta especificidad dentro del propio Comité de las Regiones. Mas pensar en una cámara propia dentro de dicho Comité resulta, a nuestro entender, difícil de lograr y posiblemente hasta poco operativo. Sin embargo, el reconocimiento de legitimación activa en el nuevo recurso por incumplimiento de la subsidiariedad que recoge el proyecto de tratado constitucional y que trataremos más adelante[63], obligará a articular una vía efectiva para conformar la decisión de interponer dicho recurso cuando se considere que la acción propuesta por la Unión pueda violar la subsidiariedad. Por lo demás, a nuestro juicio, resulta obligado reconocer el carácter casi residual de este órgano dentro de la arquitectura institucional y decisoria de la Unión.

Más relevante y compleja es, a nuestro entender, la vieja reclamación regional de lograr un cierto ***ius standi propio ante el Tribunal de Justicia***. En concreto, algunas CCAA reclaman desde hace bastantes años una legitimación activa propia ante el Tribunal de Justicia que acoja en la letra de los Tratados constitutivos la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha permitido dicha legitimación activa al asimilarlas a las personas jurídicas en el sentido del artículo 230 TCE y, a la vez, relaje el requisito de la afectación directa e *individual*. Ciertamente existen también casos en los que de manera desmesurada se llega a reclamar una verdadera asimilación con los Estados miembros, quienes son demandantes privilegiados que no tienen por qué acreditar ningún tipo de afectación para la interposición del recurso de anulación de actos comunitarios. A este respecto,

mantenemos las críticas y propuestas que ya manifestamos en su momento[64], si bien se trata también de un tema propio del plano comunitario que, guste o no, lo rechazaron frontalmente las últimas Conferencias Intergubernamentales y que tampoco lo ha acogido el actual proyecto de Constitución europea. Con todo, una vez más, a través del protocolo sobre subsidiariedad del proyecto de Constitución europea podría articularse en el futuro una (tibia) mejora de la posición judicial en lo que atañe a la subsidiariedad. Entretanto, siguen siendo los Acuerdos alcanzados en 1990 y 1997 entre la Administración del Estado y las CCAA el cauce para canalizar la participación de las CCAA españolas en los contenciosos comunitarios que se trate.

Por otro lado, a propósito de las **oficinas de las CCAA en Bruselas**, poco cabe añadir en estos momentos a lo ya tratado con profusión por la doctrina, especialmente a raíz de la importante sentencia del Tribunal Constitucional[65] en la que reconoció su compatibilidad con la Constitución[66]. Máxime tras su reconocimiento explícito en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997 sobre organización y funcionamiento de la Administración General del Estado al encomendar expresamente a la Administración General del Estado en el exterior colaborar “con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”[67].

Respecto de estas oficinas ya pocos duda de su utilidad y *todas* las CCAA disponen de una (Cantabria y La Rioja fueron las últimas). Son útiles como cauce de información directa entre las instituciones comunitarias y los gobiernos autonómicos, pero también como plataforma de representación y, en cierto sentido, hasta de *lobby*. Ciertamente, plantean algunas dificultades técnicas de carácter menor derivadas de la no consideración de su personal como cuerpo diplomático[68], pero *grosso modo* han acreditado un funcionamiento muy satisfactorio, demostrando además cómo en la práctica resulta posible desarrollar con eficacia y flexibilidad mecanismos de cooperación horizontal entre las CCAA. Buen ejemplo de ello es el documento de colaboración de las Oficinas en Bruselas de 23 de julio de 2002 que, en realidad, no hace sino plasmar por escrito la práctica que ya se realizaba con anterioridad.

Dentro del predominante elenco de ventajas y virtualidades de las Oficinas conviene, sin embargo, señalar su falta de incardinación con el proceso interno de participación regional a través de las Conferencias sectoriales. De hecho, podría incluso sorprender que el documento citado no se elaborara en la CARCE. Mayor crítica ha merecido, sin duda, la figura del Consejero de Asuntos Autonómicos en la REPER, creando ya un año antes de la referida ley de 1997 mediante un Real Decreto[69]. Con independencia de la valiosa labor realizada en aras a mejorar los cauces de información, su creación vino viciada desde su origen por tratarse de un diplomático nombrado por el Estado sin participación de las CCAA. No es, pues, asimilable al *Landesbeobachter* alemán y, pese a las potencialidades evidentes, no parece tampoco la mejor figura para asumir la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo[70].

Por último, otra cuestión controvertida es la relativa a la existencia de una **circunscripción electoral nacional única** en las elecciones al Parlamento Europeo. Dejando de lado la controversia doctrinal y política derivada de las dificultades para lograr un sistema electoral europeo “de acuerdo a un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros” o, al menos, “de acuerdo a principios comunes a todos los Estados miembros” (art. 190.4 TCE), ha sido criticado con reiteración por las CCAA que esas elecciones por sufragio universal no encuentren en la legislación electoral española una mayor adecuación a la estructura autonómica de nuestro Estado. En concreto, se ha considerado con reiteración que la Ley Orgánica 1/1987 de régimen electoral general es en este punto contraria a la lógica constitucional autonómica. A nuestro juicio, la existencia de una circunscripción única es perfectamente acorde con la Constitución española desde un punto de vista estrictamente jurídico[71]. Pero desde una perspectiva política podría no reflejar suficientemente la realidad autonómica, máxime cuando se trata de elegir a los representantes españoles en la institución europea que representa a “los *pueblos* de los Estados reunidos en la Comunidad” (art. 189 TCE)[72].

Ahora bien, a la hora de proponer alternativas, conviene tener presente, por un lado, el número decreciente de escaños correspondientes a España ya que desde el pasado 1 de mayo han pasado de 64 a 54. Ello obliga a buscar propuestas imaginativas a la hora de elaborar un nuevo diseño ya que la circunscripción propia de otras elecciones –la provincia– resultaría por motivos obvios absolutamente inviable. Y, por otra parte, el aparentemente sencillo recurso de acudir a 17 circunscripciones autonómicas toparía con el serio obstáculo de la muy dispar población de las CCAA. La horquilla del número de electores entre Andalucía y La Rioja es tal que dificulta notablemente el recurso a la circunscripción electoral autonómica. De hecho, se encuentran en la doctrina propuestas tan imaginativas como de improbable aceptación que han propugnado la regulación de circunscripciones territoriales que asociarían a varias CCAA[73].

#### **IV. Las CCAA y el principio de subsidiariedad: las modestas potencialidades del proyecto de tratado constitucional**

En otro orden de cosas, el Derecho Comunitario actualmente en vigor configura el controvertido principio de subsidiariedad, introducido en los tratados constitutivos por la reforma de Maastricht, como un principio llamado a determinar en el ámbito de las competencias no exclusivas de la Comunidad el ente (Comunidad Europea o Estados) encargado de ejercitar en cada caso concreto la competencia de que se trate (art. 5.2 TCE[74]) y, por ende, una de las dianas preferidas de las diatribas regionales a la hora de buscar las causas de su creciente pérdida de competencia en favor de la Unión. De hecho, por lo que a este trabajo interesa, dada la importancia jurídica y también política que este principio cobra a la hora de concretar el reparto de poder (vertical) entre la Unión Europea y sus Estados miembros se planteó desde un principio si la operatividad del referido principio incluía también a las regiones o, por el contrario, afectaba únicamente a los niveles comunitario y estatal.

A este respecto, a la vista de la formulación jurídica de la subsidiariedad en los tratados constitutivos, un sector doctrinal claramente dominante consideró que no incluía a las regiones, de manera que una vez más era cuestión interna de cada Estado la articulación de mecanismos nacionales que compensasen a las regiones con competencias legislativas propias en los supuestos en que, conforme al principio de subsidiariedad, la Comunidad Europea resultara competente para el ejercicio de una competencia compartida que en el referido plano interno fuera, a su vez, competencia propia de las regiones y no del Estado central. Precisamente por ello y como reflejo de una evidente insatisfacción por parte de las regiones afectadas, con ocasión del Tratado de Ámsterdam Alemania, Austria y Bélgica aprobaron una Declaración conjunta sobre la subsidiariedad que, por cierto, España se negó a respaldar pese a poseer un sistema autonómico muy semejante al de los Estados citados[75]. Con todo, dado el más que restringido valor jurídico para la Unión de una declaración de este tipo, las regiones con competencias legislativas propias abanderadas una vez más por los *Länder* alemanes y por el *Bundesrat* subordinaron años después la ratificación del Tratado de Niza a que en una reforma posterior se clarificaran de manera definitiva algunas cuestiones básicas para las regiones con competencias legislativas propias[76]. De ahí que la conocida Declaración 23 del Tratado de Niza previera la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental que entre los puntos de su agenda tuviera como objetivo primordial fijar “la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”[77].

Por tanto, no puede resultar extraño que el principio de subsidiariedad se erigiera en el centro del debate constitucional de la Convención sobre las competencias; que es tanto como un debate constitucional sobre el reparto de poder en el que las regiones con competencias legislativas propias no se resisten a quedar al margen. De hecho, por mucho que algunos sectores de la Convención se resistieran a crear un grupo de trabajo propio para la cuestión regional y hablaran incluso de “líneas rojas” infranqueables, es evidente que esta cuestión afloró de manera patente y no sólo en el grupo de trabajo especialmente dedicado a la subsidiariedad[78].

Este circunloquio, acaso excesivo, nos sirve para conocer la importancia del contexto regional a partir del que la Conferencia Intergubernamental aprobó en junio de 2004 una propuesta de tratado por el que se establece una Constitución para Europa que introduce algunas novedades de relevancia regional a propósito del control de la subsidiariedad. Sin ser en absoluto revolucionarias, encarnan un posible refuerzo de la posición política de las regiones en el proceso de integración europea. Y lo traemos a colación en este trabajo, centrado en la dimensión interna de la participación regional en temas europeos, porque, caso de entrar finalmente en vigor este tratado constitucional, además de la novedad en el plano comunitario, podría exigir también relevantes reformas internas para articular adecuadamente los nuevos mecanismos de participación regional en el control de la subsidiariedad. En particular, por lo que afectará a la participación de los Parlamentos de las CCAA en el control político *a priori* de la aplicación que hagan las instituciones comunitarias –especialmente la Comisión– de este principio de subsidiariedad.

En efecto, el proyecto de Tratado constitucional contiene varias novedades de cierta entidad. En primer lugar, aun manteniendo en lo básico el *statu quo* actual, la formulación del principio de subsidiariedad incluye por primera vez una mención expresa a los niveles regional o local al regular el principio de la suficiencia (art. I-9.3)[79] que inevitablemente tendrá consecuencias políticas –y probablemente también jurídicas– tanto en el plano comunitario como, sobre todo, en el plano interno. En el plano comunitario, cuyo tratamiento hemos analizado con mayor detalle en otra sede[80] y dejaremos aquí al margen, obligará sin duda a que las instituciones refuercen su labor de argumentación a la hora de elaborar la obligada *ficha de la subsidiariedad* y a que en especial la Comisión articule mecanismos más depurados de relación con los Parlamentos de los Estados miembros. En el plano interno, por lo que nos interesa ahora, los Estados habrán de introducir modificaciones legislativas de entidad para dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la participación de los Parlamentos nacionales –y también de los Parlamentos regionales– en el nuevo mecanismo de control político (previo) de la subsidiariedad.

Por el contrario, en lo referido al nuevo recurso por incumplimiento de la subsidiariedad, no parece que del protocolo recogido en el proyecto de tratado constitucional se derive *per se* la necesidad de reformas legales internas que afecten a las regiones. Pese a las insistentes reivindicaciones de las regiones con competencias legislativas propias para ver incluidos a sus Parlamentos regionales en la legitimación activa (indirecta) que el Protocolo atribuye a los Parlamentos nacionales, la Conferencia Intergubernamental se negó en redondo a su inclusión. Cuestión diferente es que el legislador nacional, al margen de la estricta obligación derivada de la letra del Protocolo, establezca algún mecanismo interno *ad hoc* para que los Parlamentos de las CCAA puedan “transmitir” al Gobierno del Estado la demanda de que interponga el referido recurso por incumplimiento de la subsidiariedad cuando, en términos semejantes al mecanismo que articule para las dos cámaras de las Cortes Generales, el acto jurídico adoptado por la Unión pueda afectar a competencias legislativas propias de la Comunidad Autónoma en cuestión. En todo caso, al margen de esta posibilidad, es evidente que –ahora sí por exigencia del Protocolo– en España habrá que regular los mecanismos concretos en los que el Senado como cámara de representación territorial pueda transmitir al Gobierno del Estado la demanda de que se interponga un recurso por incumplimiento de la subsidiariedad. El problema radicará al final en dilucidar si el protocolo recoge una verdadera obligación del Gobierno de interponer el recurso al que le inste el Senado o si, por el contrario, se trata de una cuestión que haya de ser dilucidada por el Derecho interno de cada uno de los Estados. Una vez más, la cuestión irá pareja a la configuración que la anunciada reforma de la Constitución española dé al futuro Senado. Si ésta se inclina, como parece posible, en su conversión en una verdadera cámara de representación territorial, el Senado se configuraría como una cámara del Parlamento nacional especialmente adecuada para que las CCAA puedan ejercer un cierto control judicial (indirecto) de la subsidiariedad. Si, por el contrario, no prosperase esta posible reforma, quedaría a las CCAA la vía –aún más indirecta– del Comité de las Regiones ya que en este caso el proyecto de tratado constitucional sí ha concedido a este órgano de representación regional y local legitimación activa para interponer el citado recurso por incumplimiento de la subsidiariedad, bien que limitado a los actos legislativos europeos para cuya adopción se requiera su consulta[81].



Es decir, de manera doblemente indirecta para las CCAA: a través del Comité de las Regiones, del que no sólo forman parte las regiones con competencias legislativas propias y tan sólo respecto de los actos legislativos en los que sea preceptivo el dictamen de éste órgano.

## **V. Propuestas de reforma: el necesario refuerzo de la posición de las CCAA**

Todo lo expuesto hasta el momento nos sirve de base para, a modo de conclusión, plantear algunas propuestas de reforma del marco jurídico español que permita incorporar en el futuro una razonable mejora de la posición de las CCAA en las cuestiones europeas. Todo ello lo haremos, sin embargo, con las reservas y la prudencia que aconseja el importante número de variables inciertas que penden en este momento sobre la reforma de los marcos constitucional y estatutario en los que forzosamente han de encontrar su engarce final.

### *Hacia un proceso escalonado y progresivo de reformas internas*

El ineludible punto de partida de cualquier propuesta de reforma para mejorar la posición de las CCAA en las cuestiones europeas es, a nuestro juicio, bien sencillo. En primer lugar, con independencia de la mayor o menor *sensibilidad regional* que la Unión Europea pueda mostrar en cada momento para acoger dentro de su entramado institucional o en su práctica diaria a las regiones con competencias legislativas propias, la cuestión regional es ante todo una cuestión a resolver internamente por los propios Estados.

En segundo lugar, las propuestas de mejora que se pongan en España sobre la mesa durante los próximos meses en modo alguno deberían caer en la fácil tentación de importar directamente modelos foráneos. Por mucho que en términos generales efectivamente el Estado autonómico español pueda ser asimilado al federalismo sin grave riesgo de equivocación, nuestro Estado autonómico está, sin embargo, revestido de unas consustanciales peculiaridades desconocidas en otros Estados federales (hechos diferenciales, asimetría competencial, falta de estatalidad de las CCAA, etc.). Cuestión bien diferente es que obviamente puedan aprovecharse experiencias previas de Estados como Alemania, Austria o Bélgica y tomar determinados elementos concretos de referencia en cuestiones muy particulares.

En tercer lugar, a nuestro entender, las propuestas que se pongan sobre la mesa durante los próximos meses debería huir también de una visión excesivamente reglamentista que pudiera poner en peligro tanto el acuerdo como el funcionamiento práctico del sistema resultante. El modelo final, dada la pluralidad de sujetos intervinientes y la heterogeneidad de asuntos a resolver, debería estar necesariamente impregnado de una cierta flexibilidad y carácter abierto. Ello facilitaría su aplicación pragmática, ágil, efectiva y dinámica.

Y en cuarto lugar, como ya hemos precisado con reiteración casi cansina en las páginas anteriores, el debate sobre esta mayor participación regional en temas europeos coincidirá en el tiempo con el más amplio debate sobre el modelo territorial (reforma de los Estatutos de Autonomía) y la anunciada reforma (tasada) de la Constitución española de 1978 en aspectos como el Senado; así como la puesta en marcha de la interesante Conferencia de Presidentes de las CCAA. Quiere ello decir que, aunque en estos momentos no se vislumbre aún ni el calendario ni el modo en que se cerrarán finalmente esas reformas, no sería prudente olvidar que las propuestas que se planteen en uno y otro debate habrán de contar en todo caso con un amplio consenso. Dicho de otro modo, las propuestas que se presenten deberían confluir en un punto de equilibrio que no conduzca ni a una transformación sustancial del actual equilibrio competencial y organizativo del Estado autonómico que condujera a un rechazo por alguno de los dos grandes partidos nacionales ni tampoco a un mero maquillaje que provocase una oposición frontal de determinadas CCAA.

En este contexto, el reciente cambio de gobierno tras las elecciones de marzo de 2004 ha abierto en (algunas) CCAA unas expectativas que en la cuestión que nos ocupa no deberían desaprovecharse y que en algunos temas –como el de la participación en el Consejo– no es recomendable demorar hasta que esté perfilada la anunciada reforma de la Constitución a propósito del Senado o, llegado el caso, del propio modelo territorial. Más bien sería adecuado un proceso gradual y escalonado que, en algunos de sus aspectos más maduros, debería comenzar de inmediato. No parece, pues, aventurado recomendar una pronta apertura de negociaciones durante el otoño e invierno de 2004 que acometa de modo inmediato una mejora de la participación de las CCAA en las cuestiones europeas que resulte perfectamente compatible con actual redacción de la Constitución, cuyo elemento dinámico ha sido precisamente una de sus señas de identidad durante los 25 años de vigencia.

### *La relevancia del principio de cooperación: Conferencias sectoriales vs. Senado reformado*

En todo caso, sea cual sea el mecanismo por el que se opte para articular esa mayor participación de las CCAA el primer punto de confluencia entre Estado y CCAA debe seguir siendo el principio de cooperación que, sin duda, constituye la argamasa esencial con la que articular el sistema de participación de las CCAA en el proceso ascendente de formación de la voluntad comunitaria. Es más, este principio de cooperación debe regir tanto en las relaciones verticales entre las CCAA y el Estado central como también en la dimensión horizontal de las relaciones de las CCAA entre sí.

Por lo que afecta a las relaciones verticales, el modelo resultante ha de seguir manteniendo en lo sustancial la lógica de los mecanismos multilaterales de participación. Por ello, a corto plazo es el modelo de las Conferencias sectoriales el llamado a ser aprovechado, no siendo ni recomendable ni probablemente posible de momento su sustitución. De hecho, debería comenzarse por recuperar la virtualidad de la CARCE haciendo desaparecer tanto la desconfianza con la que el Gobierno del Estado ha parecido mirar en algunos momentos las posiciones de las CCAA en esta materia –o al menos así lo han percibido bastantes CCAA–, como las demandas exageradas a las que pueden verse tentados

también algunos gobiernos autonómicos. Un buen termómetro del desarrollo de esas expectativas serán los trabajos que en otoño de este mismo año 2004 se emprendan a partir de la propuesta inicial que el Ministerio presente en la CARCE para retomar el recurrente tema de la participación en el Consejo, literalmente apartado de la agenda real de esa Conferencia durante la última legislatura.

Cuestión diferente es que después, en una segunda fase de reforma coincidiendo con el debate global sobre el modelo territorial del Estado, haya de plantearse si se prefiere mantener el actual modelo de inspiración gubernamental o si, por el contrario, aprovechando la eventual reforma del Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial, se opta por un modelo de corte parlamentario. Una y otra vía encuentra suficiente respaldo en el Derecho comparado. La vía gubernamental o administrativa existe en Austria y Bélgica; la vía parlamentaria es la propia del sistema federal alemán, si bien en el fondo es una vía mixta, ya que el *Bundesrat* viene a ser una suerte de *Dieta de Gobiernos* integrada por representantes de los Gobiernos de los *Länder* y no por representantes elegidos por sufragio universal. Es, por tanto, una decisión exclusivamente política con pros y contras en cada una de las dos opciones. Ambas viables y perfectamente operativas para canalizar adecuadamente la participación regional.

Mas si el Senado, como parece posible, termina al fin por devenir en la referida cámara de representación territorial, difícilmente podrá escaparse a que se convierta en el foro político principal de conformación de la voluntad de las CCAA en temas europeos. Lo cual tampoco significa que ello exija abandonar poco completo la vía de las Conferencias sectoriales. Máxime cuando en la práctica las Conferencias Sectoriales en general y la CARCE en particular se encuentran todavía muy lejos de haber desarrollado todas sus potencialidades. En todo caso, nos encontramos todavía en un momento demasiado prematuro para poder perfilar en detalle la línea divisoria que pudiera existir entre ambas manifestaciones ya que obviamente dependerá tanto de la forma y del contenido competencial que se atribuya a ese nuevo Senado, como del alcance de otras posibles reformas del bloque de constitucionalidad que afecten a las competencias de las CCAA. Con todo, quizá no esté de más constatar el movimiento iniciado en 2003 con el ya aludido Protocolo del presidente del Senado y el ministro de Administraciones Públicas que, por muy tímido e incierto que resulte, puede merecer una línea de desarrollo futuro. Incluso la experiencia que salga de la Conferencia de Presidentes de gobiernos autonómicos que, según parece, tendrá lugar a finales de octubre podría dar la pista para explorar interesantes vías intermedias acaso más cercanas en un primer momento del proceso al modelo austriaco que al alemán.

En todo caso, con un modelo u otro siempre toparemos en nuestro sistema autonómico con la singularidad de la asimetría competencial avalada por la Constitución de 1978. Será de ineludible atención en cualquier propuesta de reforma del modelo territorial del Estado y aflorará también en el más inmediato debate sobre la mejora de la participación autonómica en temas europeos.

#### *El escollo de la asimetría competencial y los "hechos diferenciales": en busca de la cuadratura del círculo*

En efecto, por mucha imaginación que se quiera invertir en el diseño de un sistema eficaz y equilibrado que permita una adecuada participación multilateral de las CCAA en los temas europeos el sistema resultante al final topará indefectiblemente con el embarazoso escollo de las asimetrías competenciales y, sobre todo, de los "hechos diferenciales". Es un reto que antes o después habrá de ser abordado ya que parece imprescindible tanto jurídica como políticamente. Jurídicamente, porque muy difícilmente puede articularse de otra forma la conformación de la voluntad comunitaria cuando se vean afectadas competencias que sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma, en ocasiones incluso con título competencial exclusivo. Y políticamente porque, si no se tiene en cuenta esta peculiaridad, resultaría imposible alcanzar un consenso con algunas de las CCAA, en particular con las denominadas constitucionalmente como "nacionalidades"; con independencia del debate constitucional sobre la conveniencia de definir en el futuro a España como un "Estado plurinacional".

Ahora bien, la cuestión resulta tan delicada que tal mecanismo bilateral requiere igualmente de una adecuada interiorización del principio de *lealtad federal* por las CCAA en cuestión, así como de una garantía para el resto de CCAA de que no sirva de "puerta trasera" para introducir de soslayo nuevas competencias que pudieran crear la sensación de que existen "CCAA de primera" y "CCAA de segunda". Antes al contrario, debe limitarse única y exclusivamente a aquellas cuestiones que efectivamente afecten al núcleo central de la competencia que sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma. Por lo que más directamente afecta al ámbito comunitario ejemplos evidentes en el estado actual de desarrollo de la Unión Europea sería el régimen financiero foral de los tres territorios históricos vascos y Navarra; la competencia en materia de policía derivada del espacio de libertad, seguridad y justicia en el caso de CCAA con competencias en la materia, como País Vasco o Cataluña; o las cuestiones derivadas del estatuto de insularidad de Canarias.

Así las cosas, parece necesario que la propuesta resultante logre combinar de forma equilibrada el respeto de los hechos diferenciales con los irrenunciables principios de seguridad jurídica e igualdad. Ello equivale a cuadrar el círculo en una fórmula por definición dinámica y con tensiones inevitables que establezca un mecanismo general común para todas las CCAA y unos mecanismos particulares de carácter complementario y acotado que acoja, a su vez, la participación de las CCAA con hechos diferenciales respaldados por la actual Constitución española. Y, obviamente, no es algo que afecte sólo a la cuestión europea, aunque también. Es en sí mismo el meollo del debate sobre el modelo territorial y del propio Estado de las autonomías futuro dentro del marco de la Constitución española de 1978 y su anunciada reforma.

Pero, obviamente, resulta bastante más fácil de formular que de articular ya que es enormemente difícil hacerlo compatible con los postulados derivados tanto de los principios de igualdad y solidaridad, como también con los de seguridad jurídica y hasta de un modelo territorial de Estado que no derive en una acentuación excesiva del

elemento diversificador o centrífugo que a la postre pudiese transformar el actual Estado autonómico español en una arriesgada fórmula de carácter confederal. De hecho, en el marco constitucional español resulta absolutamente inasumible cualquier concepción extrema de esos hechos diferenciales que quisiera “estirarlos” hasta demandas soberanistas, que no podrían encontrar en modo alguno encaje constitucional ni consenso suficiente[82]. Como tampoco nos parece asumible la previsión recogida en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentado por el Institut d’Estudis Autonòmics de prever un mecanismo bilateral de participación tanto para canalizar los asuntos de interés específico de Cataluña como un mecanismo subsidiario de participación bilateral para aquellos casos en los que no resulte efectivo el mecanismo multilateral general[83].

#### *Hacia el desarrollo de la participación en los comités de la esfera de la Comisión: un primer laboratorio*

Descendiendo a la arena de lo más concreto, en el ámbito de la participación de las CCAA en la esfera de los comités de la Comisión parece haberse logrado un acuerdo (2003-2006) que en términos generales resulta razonablemente satisfactorio y que, una vez superadas buena parte de las deficiencias e improvisaciones propias de su puesta en marcha inicial en el anterior período (1998-2002), ha hecho desaparecer las críticas doctrinales surgidas en un principio. Además, ha mostrado a modo de laboratorio para futuras decisiones cómo las CCAA, pese a todas las diferencias existentes, son perfectamente capaces de lograr entre sí un acuerdo horizontal y de hacerlo funcionar de manera adecuada, aun sin existir una cámara parlamentaria de verdadera representación territorial de las mismas ni otros foros *ad hoc* que la suplan. Y reconociendo sin complejos que, con independencia del modelo por el que se opte, las diferencias, el interés y, por supuesto, la capacidad técnica para esa participación es muy dispar según cada Comunidad Autónoma.

Por ello, una vez concluida en 2006 la vigencia del actual acuerdo y demostrada la virtualidad del mismo, podría haber llegado el momento de reconsiderar en profundidad todo el sistema. Surgió en 1997 marcado por la improvisación y la discrecionalidad más absoluta; se recondujo formalmente en 2002 a términos razonables. Toca ahora, pues, plantearse la racionalización global del sistema, tanto de las materias afectadas como de los ámbitos institucionales cubiertos. Respecto a las materias, verdaderamente no vemos motivos de peso para no incluir en el listado de nuevos comités a los propios de OCMs en materia agrícola o incluso el codiciado comité del FEOGA-Garantía. A nuestro juicio, resulta harto discutible que en la actualidad pueda seguirse manteniendo el argumento tradicionalmente sostenido por el Estado –y muy particularmente por el Ministerio de Agricultura– en el sentido de que la actuación de esos comités se encuadra dentro del ámbito material del comercio exterior que, como se sabe, es competencia exclusiva del Estado; aunque bien es cierto que en materia agrícola su Conferencia sectorial ha mostrado en la práctica un funcionamiento bastante más pertinente que otras. Lo propio ocurre también en algunas materias ligadas a la salud en su dimensión exterior.

Respecto al ámbito institucional en cuestión, tampoco vemos motivos de peso suficiente como para seguir circunscribiendo la participación única y exclusivamente a la esfera de la Comisión. De hecho, parece ineludible negociar a lo largo de 2004 ó 2005 su extensión a la más problemática esfera del Consejo, de manera que, como muy tarde, al finalizar en 2006 la vigencia del actual acuerdo se pudiera tener listo con antelación y preparación suficiente un nuevo paquete global que regulara la cuestión de manera integral, sistemática y racional. Obviamente ello exigiría abordar a la par la anhelada presencia en el Consejo, verdadero “talón de Aquiles” de las relaciones entre el Estado y las CCAA en esta materia.

#### *La recomendable participación en el Consejo: el próximo paso a la vista*

En efecto, la participación de las CCAA en el Consejo sigue siendo una de las principales asignaturas pendientes; si no *la* asignatura pendiente. Por motivos de sobra conocidos, el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 1998 para lograr un mecanismo de participación no ha obtenido aún fruto alguno. No parece, pues, arriesgado sospechar que será una de las primeras materias que tendrá que afrontar el nuevo Gobierno durante el otoño de 2004.

En todo caso, esta posible participación de las CCAA en el Consejo requiere, a nuestro entender, clarificar previamente varias cuestiones. Entre ellas destacan cinco. En primer lugar, habrá que determinar claramente el foro en el cual se desarrollaría el debate y negociación entre las CCAA para conformar su posición común en las materias en las que se acepte su participación. Este foro en la actualidad, como ya se ha indicado, serían las Conferencias Sectoriales y en particular la CARCE, pero en el futuro bien podría derivarse hacia el Senado si finalmente se convierte en realidad la anunciada reforma constitucional. Si en el mismo sentido que ya hemos manejado como hipótesis de trabajo en otras cuestiones el futuro Senado llegara a convertirse en cámara de representación territorial y a la vez se diseñara un esquema de participación de las CCAA en el Consejo, difícilmente se podría esquivar que la conformación de la voluntad del Estado en esas materias se residenciara de una forma u otra en ese Senado renovado. Será en todo caso una decisión de naturaleza estrictamente política que, llegado el caso, podría articularse jurídicamente sin excesiva dificultad. Entretanto el primer paso habrá de darse con carácter inmediato en la CARCE con un impulso político, si cabe, por la próxima Conferencia de Presidente de CCAA de octubre.

En segundo lugar, habrá que concretar el ámbito de competencias interno sobre el que operaría la referida participación de las CCAA, lo cual lejos de ser una cuestión meramente académica será objeto de pugna asegurada en la negociación vertical. La horquilla podría oscilar entre un extremo –al que se podría aferrar el Gobierno al estilo de lo hecho en 1998 por el Acuerdo del Congreso de los Diputados– conformado por las competencias exclusivas de las CCAA y otro extremo opuesto –al que con seguridad se adherirán algunas CCAA– de todas aquellas materias que resulten de interés para ellas. A nuestro entender, como cuestión jurídica de principio, parece más adecuado recurrir como referente de partida y con la necesaria flexibilidad al concepto de “competencias de las CCAA” más que al indeterminado concepto de “materias de interés para las CCAA”, si bien podría resultar excesivo circunscribirlo tan sólo a las de naturaleza exclusiva. En todo caso, si se optara por el concepto de los *intereses* parece lógico que

debería ir acompañado de algún adjetivo que modulase el carácter casi ilimitado de aquél, por ejemplo, aludiendo a la afección de “intereses esenciales” de las CCAA. Tampoco habría que descartar un fórmula mixta al estilo de la existente en Alemania, donde se permite la participación de los *Länder* cuando se trate de competencias –sin adjetivación alguna– de éstos, afecte a sus intereses esenciales o sean materias que en el ámbito interno exijan la intervención del *Bundesrat*.

En tercer lugar, habría que precisar los ámbitos concretos de la esfera del Consejo que se abren a la participación de las CCAA. Es evidente que el Consejo como institución de la Unión Europea tiene unos contornos bien definidos (arts. 202-210 TCE). Pero alrededor suyo existe todo un conglomerado de órganos y grupos de trabajo que conforman un “centro de poder” tan relevante como la institución en sí misma (arts. 19 y 20 del Reglamento interno del Consejo). Parece claro que un primer paso de participación podrían ser los referidos grupos de trabajo, para lo cual, como ya hemos apuntado, la experiencia que ya se tiene respecto a la participación en los grupos de la esfera de la Comisión bien podría servir de referente. En tal caso, obviamente habría que determinar claramente los grupos de trabajo en los que podrían participar las CCAA y tener bien presente el corsé de que no pueden participar más de tres miembros por cada delegación estatal. Tampoco resulta arriesgado sospechar que las CCAA reclamarán también una cierta participación en los trabajos del COREPER que vaya más allá de la modesta figura del consejero autonómico en el seno de la REPER, la cual por cierto exige también su rápida modificación para, de entrada, ser desigando por las propias CCAA[84]. Y, por último, habrá que concretar la participación efectiva en las sesiones del Consejo dentro de la delegación española. En nuestro caso, parece más obvio que la representación autonómica se sitúe *dentro* de la delegación del Estado, lo que obliga al menos a un acuerdo previo claro: definir las formaciones concretas del Consejo abiertas a la participación directa de las CCAA.

En cuarto lugar, habrá que perfilar el alcance exacto de la posición que, según el caso, fijen las CCAA para que la referida delegación del Estado defienda en el Consejo con voz única (principio de unicidad de la representación y acción en el exterior). A nuestro juicio, quien asista al grupo del Consejo (sea un consejero de la REPER o sea un funcionario que se desplace *ad hoc* desde España) debe hacerlo con una posición formada previamente (instrucciones), pero no podría tratarse en ningún caso de una posición absolutamente cerrada *ex ante*. Tal rigidez podría conducir en algún supuesto a un cierto “bloqueo” de la delegación española en las negociaciones del Consejo. Debería tratarse, pues, de lo que en ocasiones se ha denominado una “estrategia negociadora”. Lógicamente, la presencia de la representación de las CCAA en la delegación estatal permitirá revestir la posición española de la flexibilidad necesaria en cada caso, con independencia de que posteriormente el representante de las CCAA que hubiere estado presente en la sesión del Consejo diera cuenta al resto de las CCAA en el foro que fuere de la variación de posición a lo largo de las negociaciones.

En quinto lugar, y no por ello menos importante, todo lo dicho presupone que difícilmente puede articularse una participación de las CCAA en el Consejo si ambas partes, Estado y CCAA, no tienen bien clara en todo momento la necesidad de respetar escrupulosamente el principio de lealtad federal (*Bundestreue*) y la derivada confianza mutua: el Estado central asumiendo, por encima de todo, que la pertenencia de España a la Unión Europea no puede servir de excusa para recobrar indirectamente a través de su participación en el Consejo poderes sobre competencias que, conforme al bloque de constitucionalidad nacional, pertenecen a las CCAA, en ocasiones incluso a título exclusivo; y las CCAA asumiendo que la actuación de quien, llegado el caso, acuda a las sesiones del Consejo lo hace dentro de la delegación española en nombre y representación del Estado en su totalidad, por lo que en modo alguno se encuentra en el foro para defender las peculiaridades o intereses propios de su Comunidad Autónoma.

#### *La mejora de la cooperación horizontal entre las CCAA: el complemento necesario*

Por lo que afecta a la dimensión horizontal de la cooperación en temas europeos, las CCAA han prestado durante los casi dos decenios de pertenencia a la Unión Europea una escasa atención al mismo. Evidentemente se trata de una cuestión de menor importancia que la participación (vertical) en el proceso ascendente de formación de la voluntad comunitaria. Sin embargo, tanto el documento de colaboración entre las Oficinas de las CCAA en Bruselas de 23 de julio de 2002, como sobre todo las negociaciones entabladas entre las CCAA para acordar el pertinente reparto de los comités y grupos de trabajo de la esfera de la Comisión abiertas a su participación por el Estado demuestran a las claras al menos dos cosas.

En primer lugar, la posibilidad de lograr acuerdos horizontales que desarbolan el manido argumento de que las CCAA son incapaces de alcanzar entre ellas dichos acuerdos cuando afectan a materias sobre las que los intereses de ellas son diferentes y, en ocasiones, hasta divergentes.

Y, en segundo lugar, la potencialidad práctica que encarna esta vía como complemento *a posteriori* de la participación vertical. Es más, en la práctica no puede hablarse de una importancia menor de esta cooperación ya que sin mecanismos eficaces de cooperación horizontal resulta entorpecida e ineficaz la participación vertical.

Precisamente por ello la confluencia de las cooperaciones vertical y horizontal que encarna la Conferencia de Presidentes de CCAA —presidida y convocada por el Presidente del Gobierno— encarna en sí misma un ilusionante germen que podría servir en los próximos años de catalizador de una serie de reformas de enorme calado constitucional que exigirá también un irrenunciable consenso horizontal entre CCAA.

#### *El refuerzo de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER: una cuestión de confianza*

Como ya se ha indicado al referirnos a la recomendable participación de las CCAA en el Consejo, la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER demanda a muy corto plazo algunas reformas evidentes para que, entre otras cosas, las CCAA puedan considerar como algo propio y de su plena confianza, así como para que mejore su



operatividad práctica.

Ciertamente, sería inadecuado poner en tela de juicio las potencialidades de esta interesante figura e incluso los avances que en cierta medida ha supuesto su funcionamiento como enlace con las Oficinas de las CCAA en Bruselas y como “seguidor” de los trabajos desarrollados por el Comité de las Regiones. Pero resulta igualmente indudable que mientras no se modifique —al menos— su mecanismo de nombramiento carecerá de la imprescindible confianza de las CCAA. Por ello, la actual potestad de la CARCE para “informar” la propuesta de nombramiento que presente la Administración central del Estado debería ser sustituida por una potestad propia de nombramiento a propuesta de las propias CCAA. No se nos escapa que el nombramiento formal ha de corresponder formalmente al Estado (Comisión Interministerial para Asuntos de la UE) y que evidentemente el Consejero en cuestión, como miembro que es de la REPER, habrá de gozar en la práctica de un cierto *placet simbólico* del representante permanente, pero desde la perspectiva material el sistema resultante debería dejar bien a las claras que se trata de una verdadera cuestión de las CCAA.

Es más, la Consejería para Asuntos Autonómicos debería dotarse del personal auxiliar, administrativo y de apoyo necesario para desplegar adecuadamente sus funciones dentro de la REPER. Incluso nada impide pensar en que la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER tuviese más de un consejero.

Por otro lado, a sus actuales funciones se le deberían sumar obviamente una especial atención al seguimiento atento de los comités y grupos de trabajo de la Comisión en los que ya participan las CCAA, así como a los grupos de trabajo del Consejo en los que previsiblemente participarán también las CCAA en un futuro muy próximo. De hecho, caso de modificarse el mecanismo de nombramiento y caso de resultar pertinente a juicio de las CCAA, sería más que recomendable que fuera él mismo —o alguno de los consejeros caso de ser más de uno los consejeros existentes— en determinadas ocasiones en los referidos comités o grupos.

Finalmente, esta figura podría cobrar también gran relevancia y eficacia como complemento de las Oficinas autonómicas en el ámbito de las consultas y contactos que la Comisión realiza ya en la práctica con las CCAA.

#### *La circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo: una vieja aspiración autonómica*

En otro orden de cosas, podría estudiarse también en los próximos años que la Ley Orgánica 1/1987 de régimen electoral general pudiera reformarse para que, de una forma u otra, acogiera la lógica regional interna a la hora de definir la circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo. Ciertamente, la existencia de una circunscripción única es perfectamente acorde con la Constitución española desde un punto de vista estrictamente jurídico. Pero desde una perspectiva netamente política podría no reflejar suficientemente la realidad autonómica, máxime cuando se trata de elegir a los representantes españoles en una institución que acoge la representación de los *pueblos* de la Unión (art. 189 TCE).

Ahora bien, dado el número decreciente de escaños correspondientes a España como consecuencia de las reformas de los tratados constitutivos derivadas del incremento del número de Estados miembros, habría que prestar buena atención al nuevo diseño ya que la circunscripción propia de otras elecciones nacionales —la provincia— resultaría absolutamente inviable. Y, por otra parte, el aparentemente sencillo recurso de acudir a 17 circunscripciones autonómicas toparía con el serio obstáculo de la muy dispar población de las CCAA. A nuestro juicio, la reforma que se proponga debería basarse, pese a todo, en la lógica de las 17 CCAA, incluyendo a Ceuta y Melilla en la de Andalucía. Las propuestas planteadas para asociar a varias CCAA en estas elecciones y lograr así una mejora de la lógica representativa a la hora de dividir 54 escaños entre 17 CCAA de enorme disparidad poblacional, son imaginativas y sobre el papel pueden resultar de gran interés. Pero parece difícilmente aceptable por algunas CCAA. De una parte, las “nacionalidades históricas” no aceptarían fácilmente su unión a otras CCAA; piénsese, por ejemplo, Navarra al País Vasco. Y, por otro lado, las CCAA más pequeñas tampoco aceptarían fácilmente su unión a otras CCAA vecinas de mayor dimensión; piénsese, por ejemplo, en La Rioja, Cantabria, Asturias o Murcia. La propuesta debería atribuir al menos 1 escaño a cada Comunidad Autónoma y el resto repartirlo de forma ponderada conforme a la población de cada Comunidad Autónoma.

#### *El control del nuevo principio de subsidiariedad: otra tarea para el futuro Senado*

El proyecto de tratado constitucional, aprobado por la Conferencia Intergubernamental en junio de 2004 y dispuesto para ser firmado en Roma el 29 de octubre, contiene a propósito del control del principio de subsidiariedad novedades que encarnan ciertas potencialidades para las CCAA. Derivan tanto de la inclusión regional en su formulación general (art. I-9.3), como sobre todo del protocolo que regula *ad hoc* la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Así, en el control político *a priori* las CCAA podrán aspirar, en primer lugar, a reforzar su participación en las consultas previas —en la práctica ya se realiza en cierta medida en la actualidad— a través de algún mecanismo que canalice la participación conjunta con los expertos del Estado cuando se den reuniones formales de expertos. Pueden aspirar igualmente a reforzar también las consultas informales directas cuando el contenido afecte a competencias propias o a cuestiones de particular interés para la Comunidad Autónoma en cuestión.

En segundo lugar, y mucho más relevante, el Estado habrá de articular algún mecanismo efectivo que canalice la participación de las CCAA —más en concreto de los Parlamentos regionales— en el denominado, no sin cierta pomposidad, como *mecanismo de alerta rápida*, atendiendo con particular énfasis a los principios de eficacia y celeridad ya que el plazo previsto por el protocolo para este mecanismo es de tan sólo seis semanas. *Prima facie* parece que en este caso debería ser el Senado el llamado a acoger esta participación de los Parlamentos regionales

ya que obviamente la CARCE no está revestida de la naturaleza parlamentaria que parece reclamar la lógica de este mecanismo de control del principio de subsidiariedad encaminado a que los Parlamentos nacionales y, en este caso, también los Parlamentos regionales puedan participar activamente en su control político.

Más relevante, en todo caso, será plantearse en qué medida un dictamen negativo a la propuesta legislativa de la Unión respaldado por la mayoría de los Parlamentos regionales debería conllevar en la práctica un dictamen igualmente negativo de la cámara de las Cortes Generales que encarna —o encarnará en el futuro si sale adelante la reiteradamente repetida reforma constitucional— la representación territorial.

Por otro lado, en relación con el control judicial *a posteriori* por el Tribunal de Justicia y al margen de la letra estricta del protocolo, habrá que regular también en qué medida el gobierno del Estado deberá tener en cuenta las peticiones que emanen de una mayoría de Parlamentos de las CCAA para interponer el nuevo recurso por incumplimiento de la subsidiariedad más allá de las actuales previsiones del ya citado acuerdo de 11 de diciembre de 1997. Una postura de mínimos podría ser la de exigir que ante la negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas se tuviera que motivar la misma y provocara en todo caso la convocatoria del órgano interno que, en su caso, se estableciera para que aquél diera cuenta de la decisión.

En suma, a nuestro juicio, teniendo presente que el proyecto de Tratado constitucional en mejor de los casos no entrará en vigor antes del 1 de noviembre de 2006 —y posiblemente pueda retrasarse aún más hasta que *todos* los Estados miembros lo hayan ratificado conforme a sus normas constitucionales internas (art. IV-8)— más que buscar soluciones precipitadas a través de los mecanismos y órganos ya existentes en la actualidad debería pensarse seriamente en la posibilidad de su inclusión dentro del debate constitucional global que a partir de la primavera y verano de 2005 irrumpirá con todo ímpetu en el escenario político y mediático de nuestro país. Lo cual no es, por supuesto, óbice para que provisionalmente se piense en la Comisión General de las CCAA del Senado como foro más apropiada para este control de la subsidiariedad.

#### *La coincidencia con el debate sobre la Constitución europea y el referéndum: un riesgo añadido*

Para concluir, no puede pasarse por alto que al final el debate interno que se produzca en España durante los próximos meses a propósito de una mayor participación interna de las CCAA en los temas europeos probablemente coincida e influya también en el debate sobre el encaje que las regiones con competencias legislativas propias han encontrado en el proyecto de Constitución europea. Especialmente la ausencia de una referencia a los pueblos y al método federal en el artículo I-1 del proyecto de Tratado constitucional, así como las criticadas alusiones a la "integridad territorial" a renglón seguido de reconocer la autonomía local y regional (art. I-5.1); también ha merecido crítica en algunas CCAA la cuestión de las lenguas oficiales (art. IV-10.1), pese a que en ocasiones se olvide que el proyecto de Tratado constitucional prevé expresamente que "el presente Tratado se podrá traducir a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de oficial en la totalidad o parte de su territorio" (art. IV-10.2).

Parece inevitable, pues, que la discusión que surja con ocasión del referéndum anunciado en España para el 20 de febrero de 2005 en algunas CCAA pivote en gran medida en torno al grado de "sensibilidad regional" de esa Constitución europea en lugar de buscar una visión de conjunto de la misma. Precisamente por ello, una primera respuesta satisfactoria en la participación *interna* podría atemperar en cierta medida la tentación de que electores de determinadas posiciones políticas (moderadamente) nacionalistas —tradicionalmente proeuropeístas— pudieran inclinarse hacia un "no" de castigo que podría tener consecuencias ciertamente inesperadas. Al margen, por cierto, de que nuestro Tribunal Constitucional, llegado el caso, considerase a través del mecanismo previsto en el artículo 95 CE que la ratificación del Tratado constitucional exigiera previamente una reforma de la Constitución española. Pero eso es ya harina para otro costal que bien merecería por sí misma otro documento de trabajo en esta misma serie.

La Rioja, octubre de 2004

---

[1] Protocolo del *Bundesrat*, sesión de 27/VII/1951, p. 445.

[2] Véase, por todos, Hans Peter Ipsen: "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft", en AAVV, *Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a. M., 1966, p. 248, en p. 256.

[3] De entrada, fruto de la heterogeneidad regional entre esos seis Estados descentralizados, existe ya una primera dificultad de orden terminológico para marcar una clara diferencia con las regiones con funciones meramente administrativas. Así, a la hora de buscar una denominación común se habla indistintamente de "regiones con relevancia constitucional", "regiones con competencias legislativas", etc. Recientemente, Pedro Cruz Villalón ha propuesto como denominación más adecuada la de "autonomías regionales" ya que sirve para "relegar el término más débil de *región*" y a la vez adelanta "un concepto, el de *autonomía* en el sentido de *autogobierno*, de *autonomía política* en todo caso, sobre el que se proyecta una comprensión institucional y objetiva"; "Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa", en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 801-815. Con todo, en este trabajo seguiremos haciendo alusión a la más consolidada terminología de "regiones con competencias legislativas propias".

[4] Véase, por ejemplo, Francisco Aldecoa Luzarraga y Michael Keating (eds): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000; igualmente Carlos Conde Martínez: *La acción exterior de*

las Comunidades Autónomas. *La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000.

[5] COM (2002) 702 final de 11/XII/2002.

[6] En palabras del Tribunal de Justicia, "cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno"; sentencia de 25/V/1982, *Comisión c. Países Bajos* (97/81, Rec., p. 1819), apdo. 12.

[7] Sentencia de 11/X/2001, *Comisión c. Austria* (C-110/00, Rec., p. I-7548), apdo. 12; sentencia de 12/XII/1996, *Comisión c. Alemania* (C-298/95, Rec., p. I-6747), apdo. 18; sentencia de 6/VII/2000, *Comisión c. Bélgica* (C-236/99, Rec., p. I- 5657), apdo. 23. Subrayados añadidos.

[8] Nos remitimos para su estudio pormenorizado a nuestro trabajo *El Federalismo supranacional: un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Vitoria, 2003.

[9] De momento se dispone tan sólo de una versión provisional en español (CIG 87/04 de 7/VIII/2004) a partir de la cual se presentará el texto definitivo que será finalmente firmado en Roma el próximo 29 de octubre y que, tras su ratificación por los Estados miembros, podría convertirse en los próximos años en el nuevo Tratado constitucional de la Unión.

Una valoración global sobre el proyecto de tratado constitucional presentado por la Convención (CONV 820/03 de 27/VI/2003) se encuentra en Enoch Albertí Rovira (dir.) y Eduard Roig Molés (coord.): *El proyecto de nueva Constitución europea — Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo blanch, Valencia 2004; Francisco Aldecoa Luzarraga: *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa*, documento de trabajo 24/2003, Real Instituto Elcano, Madrid 2003; Paz Andrés Sáenz de Santa María: "Hacia una Constitución europea: comentarios sobre los trabajos de la Convención", *Revista General de Derecho Europeo* 2003, nº 1, <http://www.iustel.com>; José Martín y Pérez de Nanclares: "El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 527-572.

Sobre los más recientes resultados de la Conferencia Intergubernamental en junio de 2004, pueden verse los trabajos de Francisco Aldecoa Luzarraga: *La CIG confirma el Tratado constitucional de la Convención*, Documento de trabajo 2004/19, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004; Araceli Mangas Martín: "La Conferencia Intergubernamental de 2004: Balance de un trabajo bien hecho", *Revista General de Derecho Europeo* 2004, nº 5, <http://www.iustel.com>.

[10] Es bien conocido que en el último momento, al discutirse en el artículo I-1 la doble legitimidad de la Unión y perfilar el segundo elemento que acompañaría al de los Estados, desapareció el término "pueblos" que aparecía anteriormente por el de "ciudadanos"; vid. igualmente, por ejemplo, arts. I-57 a 59 del proyecto de tratado por el que se establece una Constitución para Europa, CIG 87/2004, *cit.* En la doctrina más reciente, cfr. v.gr., Enoch Albertí Rovira: "Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea", en *ib* (dir.) y Eduard Roig Molés (coord.), *El proyecto de nueva Constitución europea*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 449-483; Iñaki Lasagabaster Herrarte: "La democracia representativa y las regiones en el proyecto de Tratado constitucional", *Cuadernos Europeos de Deusto* 2004, núm. 30, pp. 57-74; Manuel Pérez González: "El papel de las regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales", en José M<sup>a</sup> Beneyto (dir.) y Belén Becerril Atienza (coord.), *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la UE*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 279-298; José María Pérez Medina: "Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo* 2004, nº 4, <http://www.iustel.com>.

[11] No es momento de detenerse en un estudio de Derecho comparado que analice pormenorizadamente los diferentes modelos. Baste en esta sede una sucinta síntesis de estos tres modelos básicos.

Sin duda, el sistema más estudiado –y citado– por la doctrina es el *modelo alemán*, especialmente a raíz de la reforma constitucional del 21 de diciembre de 1992 (*Bundesgesetzblatt* 1992, I, p. 2086) por la que se introduce en la Ley Fundamental de Bonn (LFB) un nuevo artículo 23 e impulsa unas normas de desarrollo como la Ley de cooperación entre la Federación y los *Länder* de 12 de marzo de 1993 y la correlativa reforma del Reglamento interno del *Bundesrat* de 26 de noviembre de 1993. En este modelo, es el *Bundesrat*, cámara alta de su Parlamento, el foro en el que se conforma la voluntad comunitaria alemana, resultando vinculante para la Federación cuando se trate de competencias exclusivas de los *Länder* y no pudiendo ésta apartarse en ningún caso, ni siquiera por las "razones perentorias de política exterior y de la integración" que existían antes de la reforma constitucional de 1992 a partir del antiguo artículo 24 de la LFB.

En el *modelo austriaco*, por el contrario, la participación de los *Länder* se articula, fuera del Parlamento federal, a través de una Conferencia de Presidentes de los *Länder* (*Integrationskonferenz der Länder*) cuya posición en cambio sí puede ser alterada por la Federación por la "cláusula de las razones de la política exterior y de la integración".

Por último, el *modelo belga* resulta radicalmente diferente a los dos anteriores. Como consecuencia de su peculiar organización territorial la voluntad comunitaria se conforma mediante el consenso entre el Gobierno federal y los representantes de los Gobiernos regionales en diferentes niveles de negociación que oscilan entre la negociación entre los representantes de los Presidentes del Gobierno central y de los Gobiernos regionales, en el más alto nivel, y la negociación entre representantes de los mismos Gobiernos en el rango ministerial, en el segundo nivel.

Una resumida visión de estos se encuentran respectivamente en las contribuciones de Rainert-Frank König, Yves Lejeune y Wolfgang Bartscher en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 109-154; igualmente Klaus-Jürgen Nagel: "Experiencias comparadas de participación regional", en AAVV, *La participación de las regiones en Europa*, Institut d'Estudis Autònoms, EuropaFutura.org, nº 0, Barcelona, 2003, pp. 47-81, con abundantes referencias bibliográficas en pp. 74-81.

Los textos normativos citados se encuentran en español, pese a que en algún caso existe alguna modificación legislativa posterior, en Manuel Pérez González (ed.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Bilbao, 1994, vol. II, pp. 33-162

[12] Son abundantes las contribuciones doctrinales sobre la participación de las CCAA en asuntos de la Unión Europea. A título meramente ilustrativo podrían destacarse, entre las de aparición más reciente, las siguientes: Ricardo Alonso García y Javier Díez-Hochleitner: "El marco jurídico", en Francisco Rubio Llorente (dir.), *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, Madrid, 2000, pp. 19-174; Manuel Cienfuegos Mateo: "La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas", *Revista de Estudios Políticos* 2000, nº 108, pp. 103-142; Javier Díez-Hochleitner y Carmen Martínez Capdevilla: "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea", <http://www.iustel.com>; Cesáreo Gutiérrez Espada: "El papel de las 'regiones' en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico", *Noticias de la UE* 2000, nº 186, pp. 37-66; Araceli Mangas Martín: "La participación e las Comunidades Autónomas en la integración europea", en *ib.* y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, pp. 527-552; Eduard Roig Molés: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo blanch e Institut d'Estudis Autònoms, Valencia, 2002.

[13] Gumersindo Trujillo Fernández: "Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en las estructuras centrales del Estado", en Alberto Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 23-45, en p. 27, nota 5 *in fine* y p. 24.

A la hora de articular y valorar las propuestas de reforma que puedan hacerse no parece estar de sobra que, más allá de las diferentes posiciones que puedan existir y huyendo del infructuoso laberinto semántico, se parta de que "pocos son los que dudan ya de la utilidad del referente federal en el horizonte político actual del Estado autonómico" y, por ende, el referente de los Estados federales miembros de la Unión Europea. La expresión, común en buena parte de la doctrina, la hemos tomado en concreto del ya citado trabajo de Gumersindo Trujillo Fernández: *loc. cit.* ("Sobre los fundamentos..."), p. 43.

Otros autores dan incluso un paso más allá de esta consideración como "referente federal" y asimilan plenamente nuestro sistema autonómico al propio del federalismo. Entre ellos, muy recientemente Juan José Solozábal Echavarría, en un interesante trabajo sobre el estado actual del Estado autonómico en que desgrana las "falsas y débiles diferencias entre el sistema federal y la forma política española", concluye que este Estado autonómico ha logrado "llevar a cabo una descentralización política que es la propia de los sistemas federales, hasta el punto que, con toda corrección, puede decirse que nuestra forma política es un Estado federal"; José Solozábal Echavarría: "El Estado autonómico en perspectiva", *Revista de Estudios Políticos* 2004, pp. 9-28, en p. 10 *in fine*.

[14] Probablemente no puede hablarse aún de una suficiente elaboración dogmática sobre las *asimetrías constitucionales*. No puede, con todo, obviarse la controversia doctrinal que plantea la cuestión. Al final, mientras un sector doctrinal extrae como conclusión la existencia de un "federalismo asimétrico", que por ejemplo justifica una diferenciación en la reforma que se pudiera hacer del Senado (Ferrán Requejo Coll: "Diferencias nacionales y federalismo asimétrico", *Claves de Razón Práctica* 1996, nº 59, pp. 24-37), otro amplio sector rechaza frontalmente tal concepto (J. García Roca: "España asimétrica: descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica, en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997). Cfr. igualmente Enric Fossas y Ferrán Requejo Coll (eds.): *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Trotta, Madrid, 1999; Robert Agranoff y Rafael Barión Martínez (eds.): *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Oñate, 1998; también la *Revista Vasca de Administración Pública* dedicó en 1997 un número monográfico (vol. 47) a la *Simetría y asimetría en el Estado de las autonomías*. Desde una perspectiva más general puede seguir considerarse como obra de referencia Robert Agranoff (ed.): *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.

[15] Por lo que aquí más interesa existen, con todo, importantes contribuciones doctrinales que, desde perspectivas bien dispares, analizan la cuestión. Véase, por ejemplo, Juan Fernando López Aguilar: *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; AAVV: *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997. Para una concreción de los hechos diferenciales en los casos vasco y canario, pueden verse respectivamente: José Manuel Castells Arceche: "El hecho diferencial vasco", *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, nº 47, pp. 113-126; Juan Fernando López Aguilar: *op. cit.* (*Estado autonómico...*).

Para Jesús Leguina, los hechos políticos diferenciales que la Constitución reconoce son sólo dos: las *nacionalidades* (Cataluña, País Vasco y Galicia) frente a las regiones; y los *territorios forales* de Navarra, Vizcaya, Álava y Guipúzcoa; Jesús Leguina Villa: "La reforma del Senado y los hechos diferenciales", en Alberto Pérez Calvo (coord.), *op. cit.* (*La participación de las Comunidades Autónomas...*), pp. 209-224, en pp. 218-221.

Por otro lado, también existen importantes trabajos que tratan la cuestión desde la perspectiva del Derecho comparado, prestando particular atención a los casos canadiense y belga; A. Sáinz Arnáiz: "Asimetría y Estado



federal en Canadá", *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, nº 47, pp. 199-235; Pablo Pérez Tremps: *El marco (a)constitucional del debate sobre Québec*, Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis, Barcelona, 2004; P. Lucas Murillo de la Cueva: "El federalismo asimétrico en Bélgica", *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, num. 47, pp. 173-198.

[16] Sin duda, el motor de las reclamaciones autonómicas viene abanderado tradicionalmente por el País Vasco y Cataluña. Pero también otras CCAA de gobiernos de muy diferente tono político –como Galicia, Andalucía y Canarias– han sostenido importantes demandas de mayor participación. Incluso Madrid y Extremadura también ha mostrado en determinados momentos una intensa actividad en temas europeos. El resto de CCAA han permanecido la mayoría de las ocasiones al socaire de las demandas de las anteriores, con independencia de que una vez lograda la mejora en la participación regional en asuntos europeos intentan participar en ellos como las primeras.

[17] A ello suman los efectos de la cláusula de imprevisión del artículo 308 TCE y de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, con razón o sin ella, consideran excesivamente procomunitaria.

[18] De entre la inabarcable bibliografía existente en la materia puede verse el reciente trabajo de Rafael Bustos Gisbert: "La ejecución del Derecho Comunitario por el Gobierno central", *Revista Vasca de Administración Pública* 2003, nº 67, pp. 163-187, con una interesante selección bibliográfica en pp. 185-186.

[19] Los cuatro temas en cuestión, adelantados por el actual Presidente del Gobierno en su discurso de investidura en las Cortes Generales, se concretan en la referencia a la Constitución europea, la desaparición de la discriminación por razón del sexo en el orden de sucesión a la Corona, la configuración del Senado como una cámara de representación territorial y la incorporación del listado de las CCAA a la Constitución.

[20] No es momento de adentrarse en la reciente discusión –por otra parte, apasionante– sobre si el mecanismo (simplificado) del artículo 167 podría servir de fundamento para modificar el mecanismo (reforzado) de reforma del artículo 168 de la Constitución. Véase, al respecto, la posición favorable defendida por Francisco Laporta en "Las dos vías para la reforma de la Constitución", *Claves de Razón Práctica* 2004, nº 145, pp. 14-23 y "Rigor mortis", *El País* de 19/V/2004. La réplica de Alfonso Ruiz Miguel rebatiendo la propuesta de reforma –o supresión– del artículo 168 a través del mecanismo del artículo 167 se encuentra también en *El País* de 21/IX/2004.

Una polémica que en el fondo, en contra de lo que en ocasiones se afirma, recuerda bastante a la vivida en algún momento pasado en Alemania a propósito de la denominada "cláusula de la eternidad" del artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn. Obviamente la conclusión a la que llega el sector mayoritario de la doctrina es que el mismo artículo 79.3 LFB tampoco puede ser modificado; véase, por todos, el clásico manual de Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, 2ªed., Beck, Munich, 1984, especialmente p. 115; en sentido contrario, v.gr., Bryde en su comentario al artículo en cuestión en el reconocido comentario colectivo de la LFB de Ingo von Münch y Philip Kunig (eds.), *Grundgesetz-Kommentar*.

[21] Pedro Cruz Villalón: "La cesta de la reforma", *El País* de 7 de octubre de 2004; reproducido también en *Diario del Derecho* de 8/X/2004, <http://www.iustel.com>.

[22] A este respecto, la pertenencia a las Comunidades Europeas resultaba claramente incompatible con la inicial concepción del TC de considerar que las relaciones internacionales "forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *sin limitación alguna...*"; STC 44/1982, de 8/VII/1982, FJ 4. Subrayado añadido. En parecido sentido, una vez que España era ya Estado miembro de las Comunidades Europeas, STC 252/1988, de 20/XII/1988.

[23] STC 54/1990, de 28/III/1990; STC 165/1994 de 26/V/1994.

[24] Los ejemplos manifiestos de ello son las cuestiones relativas a la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo; al régimen aduanero y arancelario, así como al comercio exterior; el sistema monetario; la sanidad exterior; el transporte aéreo, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (art. 149. 1 apdos. 2, 10, 11, 16 y 20 CE).

[25] Tales actuaciones, pueden ser, *verbi gratia*, abrir oficinas permanentes en el extranjero (ej. en Bruselas), concluir acuerdos de cooperación entre regiones (ej. acuerdos de cooperación transfronteriza), formar parte de asociaciones internacionales de regiones (ej. la ARE) o realizar acciones de cooperación al desarrollo. Un amplio listado de acciones emprendidas por las CCAA en el marco de su acción exterior se encuentra en Carlos Fernández de Casadevante Romani: *La acción exterior de las Comunidades autónomas — Balance de una práctica consolidada*, Diles-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001, pp. 215-777.

[26] Véase José Manuel Sobrino Heredia: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia Europa, 2001, p. 29; en el mismo sentido Araceli Mangas Martín: *loc. cit.* ("La participación de las Comunidades Autónomas..."); José Martín y Pérez de Nanclares y Antonio López Castillo: "Droit de l'Union européenne et les Constitutions nationales", *XX FIDE Congrès*, Londres, 2002, vol. I, pp. 313-386.

[27] STC 165/1994 de 26/V/1994. Subrayado añadido.

[28] Araceli Mangas Martín: *loc. cit.* ("La participación de las Comunidades Autónomas..."), p. 528 y p. 530. Subrayado añadido por nosotros.

[29] Un trabajo de referencia a propósito de las relaciones de colaboración sigue siendo el de Enoch Albertí Rovira:

"Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional* 1985, pp. 135-177.

[30] Sobre el concepto y naturaleza de las conferencias sectoriales puede verse, por todos, Javier Corcuera Atienza: "La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales" en Alberto Pérez Calvo (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 49-80.

[31] STC 76/1983, de 5/VIII, FJ 13.

[32] El acuerdo de 29 de octubre de 1992 entre el Estado y todas las CCAA (salvo el País Vasco) institucionalizó esta Conferencia; *BOE* de 8/X/1993, con corrección de errores en *BOE* de 27/X/1993. En realidad, ello daba cumplimiento a los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 entre el PP y el PSOE.

[33] Recuérdesse que este pacto de investidura de abril de 1996 incluía en el epígrafe dedicado a la UE (apdo. 11.8) que, junto a este compromiso, acogía otros dos referidos a la "figura de un agregado con facultades para relacionarse con las oficinas de las autonomías en Bruselas" y "una representación autonómica en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo en la Comisión".

[34] No interesa en este momento detenernos en el análisis de la naturaleza de sus actos, su régimen jurídico o la estructura y funcionamiento de la CARCE. Para su estudio nos remitimos a los trabajos de Humberto Gonsálbez Pequeño: "Los actos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico", *Revista Vasca de Administración Pública* 2001, nº 59, pp. 221-254; Bernardo Fernández Pérez: "La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", *Revista Española de Derecho Internacional* 1997, p. 314; Eduard Roig Molés: "La ley 2/1997 y la posición de la Conferencia parra Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", *Cuadernos de Derecho Público* 1997, pp. 265-300.

[35] Cfr., por ejemplo, Eduard Roig Molés: *loc. cit.* (La ley 2/1997..."), p. 300 *in fine*. Conviene recordar, a este respecto, el Acuerdo adoptado por la CARCE en 1995 sobre participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales (*BOE* de 22/III/1995).

[36] Sus funciones concretas son, conforme al artículo 3 de la ley, informar a las CCAA y discutir en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; articular mecanismos para hacer efectiva la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas; tratar y resolver, con arreglo al principio de cooperación, aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas; impulsar y seguir el procedimiento de participación de las CCAA, a través de las Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquellas; tratar aquellas otras cuestiones de la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que estime oportuno.

[37] La componen el ministro de Administraciones Públicas (que la preside) y el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sea designado por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna. En la representación de la Administración del Estado se integran tanto el Secretario de Estado para la Unión Europea como el Secretario de Estado para las Administraciones territoriales (art. 2). A esta composición se le suman los dos representantes que designa el Consejo de Gobierno de las ciudades de Ceuta y Melilla (disposición adicional segunda).

[38] No debe sacarse la conclusión, sin embargo, que se trata de un mal exclusivo de la CARCE. Más bien, salvo escasas excepciones como acaso la de Agricultura y Desarrollo Rural, lo es también de las restantes Conferencias Sectoriales. Piénsese, por entresacar un significativo botón de muestra, que la Conferencia Sectorial de Cultura no se reunió en ninguna ocasión entre 1995 y 2001.

[39] El análisis no debería partir, empero, de una unilateral imputación de males al Estado ya que, en ocasiones, la falta de posición común en la CARCE también se ha debido a la incapacidad de las propias CCAA para alcanzar un acuerdo entre ellas.

[40] Como escribía José Luis Cascajo Castro en el momento de entrada en vigor de la ley 2/1997, "no cabe duda que el modelo de participación que se está construyendo sólo encuentra su propio banco de pruebas en la misma verificación de un proceso abierto a un progresivo ajuste y mejora en su funcionamiento"; "La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", en Alberto Pérez Calvo (coord.), *op. cit.* (*La participación de las Comunidades Autónomas...*), pp. 81-88, en p. 86

Incluso ya a propósito del acuerdo de 30 de noviembre de 1994, referencia obvia de la ley 2/1997, Bustos Gisbert considera que el acuerdo de 30 de noviembre de 1994 no es punto de llegada sino el punto de partida para una profundización en la formación plural (desde el punto de vista territorial y democrático) de la voluntad negociadora del Estado ante la Unión Europea; "Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994"; *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, nº 45.

[41] Protocolo de intenciones entre el presidente del Senado y el ministro de Administraciones Públicas de 10 de marzo de 2003 para favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos.

Quizá no esté de más recordar en este momento que entre las enmiendas rechazadas durante la tramitación de la reiteradamente citada ley 2/1997 el grupo parlamentario popular rechazó una enmienda que proponía asociar y relacionar la CARCE con el Senado, en concreto con su Comisión General de las CCAA ante la que la CARCE debería dar cuenta de sus actuaciones al menos una vez al año.

[42] Más allá de la cesión de instalaciones del Senado a la CARCE para la celebración de sus sesiones y de la presencia de senadores en el pleno de la misma, nada modifica ni en la naturaleza interadministrativa de la CARCE ni en su funcionamiento; salvo acaso el interesante compromiso de elaboración de un informe anual sobre su actividad cuyo debate en la Comisión General de CCAA del Senado podría convertirse indirectamente en revulsivo para la CARCE, para el propio Ministerio que la preside e incluso para la Comisión General de CCAA que tampoco se encuentra en un momento especialmente floreciente.

[43] En sentido contrario, puede verse Iñaki Lasagabaster Herrarte: "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", *Revista Vasca de Administración Pública* 1995, nº en p.

[44] Véase Eduard Roig Molés: "Asimetría y participación autonómica en la formulación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?", *Revista Vasca de Administración Pública* 1999, nº 55, pp. 199-225.

[45] Véase el *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, Secretaría de la Presidencia del Gobierno vasco, Oñate, 1993.

[46] Cfr. la propuesta de convenio que hizo ya en 1985, publicada en AAVV: *La participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995.

[47] Véase igualmente la Declaración núm. 30 aneja al TUE, añadida por el Tratado de Ámsterdam, sobre las regiones insulares.

[48] "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003", en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 591-602, en p 596.

[49] Gurutz Jáuregui Bereciartu: "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, nº 47, pp. 11-32, en pp. 30-31.

[50] Se trata, en efecto, de comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución de actos del Consejo a partir de la entonces vigente Decisión 87/373/CEE, de 13/VI/1987, posteriormente derogada por otra posterior de 28/VI/1999.

[51] Araceli Mangas Martín: "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en Pablo Pérez Tremps (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, ed. Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid, 1998, pp. 535-551, en p. 542.

[52] Aun aceptado en términos generales estas críticas, coincidimos plenamente con Bernardo Fernández Pérez cuando en un valioso trabajo reciente afirma que a la hora de buscar criterios de valoración más que el de la denominación del comité, deben buscarse otros que conjuguen "la materia, la intensidad normativa de su regulación, las funciones del comité –consultivas, de gestión o de reglamentación–, su actividad y la frecuencia de las reuniones"; "Comunidades Autónomas y 'comitología': el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2004, nº 12/13, pp. 50-84, en p. 57; igualmente en *Revista General de Derecho Europeo* 2004, nº 4, <http://www.iustel.com>.

[53] Un completo listado con la distribución de comités entre CCAA en ambos periodos de tiempo se encuentra en los dos anexos del trabajo de Bernardo Fernández Pérez: *loc. cit.* ("Comunidades Autónomas y 'comitología'..."), pp. 64-84.

[54] Entre la abundante literatura existente al respecto, pueden entresacarse el reciente trabajo de Araceli Mangas Martín: "Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo", en Diego J. Liñán Noguerras (dir.) y Carmen López-Jurado (coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 183-206.

[55] También lo permite con claridad el artículo 4 del Reglamento interno del Consejo.

[56] *BOCG*, VI Legislatura, Serie A, 176.

[57] En concreto, en la reunión de la CARCE de 13 de diciembre de 2001 el Gobierno puso el acento sobre las supuestas dificultades técnicas y hasta de naturaleza constitucional para frenar esa participación autonómica en el Consejo. En otras ocasiones, se ha escudado en la necesidad de una exhaustiva delimitación competencial –por naturaleza de dimensión titánica o acaso imposible si se pretende que sea "milimétrica"– antes de pasar a articular la referida participación regional en el Consejo.

[58] Sobre su contenido, así como una valoración positiva del mismo se encuentra en el ya citado trabajo de Araceli Mangas Martín: *loc. cit.* ("Comunidades Autónomas e integración..."), pp. 203-204.

[59] Es más, coincidimos plenamente con Eduard Roig al considerar que, “una vez examinado el Acuerdo alcanzado a propósito de la participación en los grupos de la Comisión –y nos atreveríamos a añadir que examinado también su funcionamiento en la práctica– nada en él parece justificar, ni tan sólo explicar, el porqué de su limitación a los Comités de la Comisión, pues fundamento y límites son aplicables de igual modo a los grupos de trabajo del Consejo e incluso al COREPER y el propio Consejo”; Eduard Roig: “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2002”, en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003, pp. 499-513, en p. 513.

[60] También coincidimos plenamente con José Manuel Sobrino Heredia cuando considera que al menos cuando nos encontramos con competencias exclusivas de las CCAA “sólo la presencia de los responsables comunitarios en todos los niveles de actuación del Consejo, cuando se discutan temas que afecten a las competencias exclusivas de las autonomías, permitiría salvaguardar debidamente sus intereses”; “El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea”, en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 49-76, en p. 76.

[61] Sobre el sistema de competencias de la UE y la naturaleza de sus competencias (exclusivas, compartidas o complementarias) nos remitimos a nuestro trabajo *El sistema de competencias de la Comunidad Europea — Germen iusinternacionalista versus vocación federal*, McGraw Hill, Madrid, 1996.

[62] Véase, por todos, Enric Argullol i Murgadas, en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 95-108, en particular pp. 98-99. En todo caso, coincidiendo plenamente con la argumentación de fondo de este autor, podría ser discutido el planteamiento argumental conducente a que “solamente quedarían exentas, de la consideración exigida por el acuerdo del Congreso de los Diputados [la exclusividad de la competencia], las competencias meramente ejecutivas; que son aquellas que aparecen en los Estatutos sin que las Comunidades Autónomas estén apoderadas de competencias normativas, ya que no sólo tienen poderes legislativos sino que tampoco ostentan potestades reglamentarias” y extrae como conclusión que nos encontramos “ante una cascada de competencias autonómicas que hay que tener en cuenta en el momento de establecer la fórmula a que alude el acuerdo del Congreso de los Diputados para modular diversos niveles de intensidad de participación autonómica” (p. 101 *in fine*).

[63] *Vid. infra*, IV.

[64] José Martín y Pérez de Nanclares: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas — Propuestas para una reforma*, IVAP, Oñate, 1996. Entre la bibliografía más reciente véase Marta Sobrido Prieto: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003.

[65] STC 165/1994, de 26/V/1994.

[66] Entre los diversos comentarios que desencadenó esta relevante sentencia pueden destacarse los de Francisco Javier Carrera Hernández: “La oficina vasca en Bruselas”, *Comunidad Europea Aranzadi* 1994, noviembre, p. 39; Carlos Fernández de Casadevante Romani: “La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas”, *Revista Española de Derecho Internacional* 1989, p. 342; Manuel Pérez González: “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26/V)”, *Revista de Instituciones Europeas* 1994, pp. 899-915.

[67] Subrayado añadido.

[68] Véase, por ejemplo, el Acuerdo de la CARCE de 11/XII/1997 sobre Seguridad Social y asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las Delegaciones y Oficinas de las CCAA en Bruselas.

[69] BOE de 21/IX/1996.

[70] Recuérdesse que entre las atribuciones del Consejero autonómico figura la de poder “formar parte de la delegación española en todas aquellas reuniones en las que se debatan temas que afecten directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas”.

[71] Con independencia de algunas voces críticas a esta afirmación, no está de más recordar que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso interpuesto por el Parlamento Vasco contra la referida ley por considerar que la opción elegida encajaba perfectamente en el margen de actuación de que goza el legislador; STC 28/1991. Cfr. A. Mangas Martín: “La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario”, *Revista de Instituciones Europeas* 1991, pp. 587-623.

[72] Subrayado añadido.

[73] Así, por ejemplo, el profesor Antonio Remiro Brotons planteó en 1999 –por tanto cuando a España le correspondían 64 escaños– la posibilidad de crear 9 circunscripciones: Andalucía-Extremadura, Cataluña, Madrid, Valencia-Baleares, Galicia, Asturias-Cantabria-Castilla y León-La Rioja, Aragón-Castilla la Mancha-Murcia, País Vasco-Navarra y Canarias; “La representatividad de la población y de los Estados en el Parlamento Europeo”, en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, Aranzadi, 1999, pp. 329-358, en pp. 353-354.

[74] El artículo 5.2. TCE prevé expresamente que “en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la



Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

En concreto, exige una superación de los criterios de *eficiencia* –¿quién puede lograr *mejor* el objetivo perseguido por la acción en cuestión, la Comunidad o los Estados?–, *suficiencia* –¿aun suponiendo que lo hiciera mejor la Comunidad, resultaría *suficiente* la acción de los Estados para lograr el objetivo perseguido?– y *dimensión* –no tenga la acción una repercusión meramente interna–. Se trata, pues, de un principio de inspiración netamente federal que resulta capital para determinar en cada caso concreto el ejercicio de las competencias compartidas de la Comunidad Europea, que obviamente son la mayoría.

[75] En concreto, para estos tres Gobiernos resultaba, a tenor de esta Declaración, “evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”.

[76] Por un lado, que se estableciera una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros que permitiera superar la indeterminación derivada de la falta de un catálogo de competencias exclusivas y que permitiera conocer *a priori* con precisión el ámbito material sobre el que opera el principio de subsidiariedad; y, por ende, el eventual ámbito competencial (interno) de las regiones que puede verse afectado por mor de la aplicación del referido principio de subsidiariedad. Y, por otro lado, que se establecieran igualmente mecanismos más eficaces para mejorar el control sobre el amplio margen de apreciación que dejaba el principio de subsidiariedad en manos de las instituciones comunitarias y que las regiones veían, con razón o sin ella, como una constante amenaza europea a su círculo competencial.

[77] Entre el creciente número de contribuciones doctrinales dedicadas al tema competencial –bastante relegado, por cierto, en la doctrina española hasta esta última Conferencia Intergubernamental– pueden destacarse los siguientes: Enoch Albertí Rovira: “La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros”, *Revista de Estudios Políticos* 2003, pp. 81-110; José María Beneyto y C. Giering: “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”, Instituto de Estudios Europeos, San Pablo CEU, nº 3, Madrid, 2002; Armin von Bogdandy y Jürgen Bast: “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”, en Eduardo García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 19-67; Javier Díez-Hochleitner: “El futuro sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma”, en Eduardo García de Enterría (dir.), *op. cit.* (*La encrucijada constitucional...*), p. 85-110; Antonio López Castillo: “La delimitación de competencias en el proyecto constitucional de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2004, pp. 433-462; Araceli Mangas Martín: “La Unión Europea y su futuro: el debate competencial”, *Noticias de la Unión Europea* 2003, nº 218, pp. 79-93; José Martín y Pérez de Nanclares: “El nuevo sistema de competencias en el proyecto de Constitución europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 2004, pp. 75-114.

[78] Efectivamente, se trató sobre todo dentro del grupo de trabajo I, cuyo informe final se presentó en septiembre de 2002 (CONV 286/02, de 23/IX/2002), pero también fuera de él. Así, el Comité de las regiones logró seis observadores en la Convención (con voz pero sin voto), de los que dos debían corresponder a regiones con competencias legislativas propias; algunos Estados federales dejaron uno de los dos representantes que correspondían a su Parlamento a la cámara territorial de manera que por ejemplo Alemania dejó esa posición al activo presidente del *Land* de Baden-Württemberg (y, como tal, miembro del *Bundesrat*), Erwin Teufel. Se creó igualmente un grupo de contacto entre el Foro y la Convención especialmente consagrado a los poderes regionales y locales (CONV 423/03 de 31/I/2003).

Por otro lado, el Parlamento Europeo, por su parte, activó el debate regional con su controvertido informe Lamassoure, que despojado de su polémica propuesta de las “regiones asociadas”, desembocó en la más tibia Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros (A5-0133/2002). Igualmente relevante fue el informe Napolitano sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Comisión de Asuntos Constitucionales), de 4 de diciembre de 2002 (A5-0427/2002, PE 313.415). Hasta tal punto reactivó el Parlamento este debate que al final la Convención hubo de dedicar a las regiones uno de los debates del pleno.

Para profundizar sobre esta cuestión, pueden consultarse, entre otros documentos de la Convención, los siguientes: CONV 26/02, de 10/IV/2002; CONV 195/02, de 17/VII/2002; CONV 494/02, de 28/X/2002; CONV 640/03, de 25/III/2003.

[79] “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a su dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión”.

[80] Un detallado análisis de los nuevos mecanismos de control de la subsidiariedad lo hemos realizado en “La Constitución europea y el control del principio de subsidiariedad”, en Carlos Closa y Natividad Fernández Sola (eds.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (en prensa).

[81] Ello resulta coherente con la legitimación que también se reconoce al Comité de las Regiones con carácter general en el recurso de anulación (art. III-270.3) al limitarlo –como es el caso del Banco Central Europeo y el

Banco Europeo de Inversiones- a fin de salvaguardar sus prerrogativas. Es, sin embargo, dudoso que, como indica Eduard Roig Molés, pueda "valorarse de forma muy positiva, pues la heterogeneidad de las autoridades presentes en este órgano y sus muy variados intereses, así como la necesidad de una decisión mayoritaria del órgano hacen que el ejercicio de las facultades que eventualmente se le reconozcan no resulte fácil"; "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *Revista de Estudios Políticos* 2003, pp. 261-310, en p. 287.

[82] Buen ejemplo de ello podría ser *La propuesta de estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, Ajuria Enea, 25/X/2003; publicada oficialmente como Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi tras su admisión a trámite por la Mesa del Parlamento Vasco el 4 de noviembre de 2003 en el *Boletín del Parlamento Vasco* de 7/XI/2003, VII Legislatura, pp. 13312-13353. Su artículo 1 comienza estableciendo que "como parte integrante del Pueblo Vasco o Euskal Herria, los Territorios vascos de Araba, Bizkaia y Guipuzkoa, así como los ciudadanos y ciudadanas que los integran, en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, y como expresión de su nacionalidad y garantía de autogobierno, se constituyen en una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español bajo la denominación de Comunidad de Euskadi".

Con todo, de una atenta lectura de su articulado se constata que los "excesos constitucionales" más evidentes se concentran en su título preliminar (arts. 1 a 11) o en el difícilmente asumible régimen de relación política con el Estado español bajo el régimen de libre asociación (arts. 12 a 17). En realidad, por lo que aquí más nos interesa, las normas sobre relaciones exteriores (arts. 67 a 69) no difieren excesivamente de las que se están preparando en Cataluña por el Instituto de Estudios Autonómicos como borrador inicial para elaborar una propuesta de reforma del Estatuto; cfr. *El País* de 22/IX/2004 ("La Generalitat quiere poder firmar tratados internacionales con autorización del Estado"); vid. *infra*, siguiente nota al pie.

[83] Se trata de un documento presentado el 12 de julio de 2004 bajo el título *Relacions de la Generalitat amb la Unió Europea*. Dentro de la *Memòria explicativa* se recoge esta controvertida propuesta, *cit.*, pp. 2-3. El objetivo de este mecanismo de participación autónomo y bilateral sería, a tenor del texto en cuestión, el de canalizar la participación de la Generalitat en aquellos asuntos que le afecten de maera específica y, lo que a nuestro entender resulta particularmente problemático, también como una garantía de participación frente a los posibles déficits del procedimiento general y multilateral (p. 3).

Con todo la parte más interesante de este documento la integran la propuesta de 11 artículos que integran el borrador de texto normativo del posible Estatuto de Autonomía catalán futuro.

[84] Vid. *infra*.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲